

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°166

MAI 2021

ÉVALUATION

ANIMATION SOCIOCULTURELLE

Activités tout public et cohésion sociale



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des audits, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>

info@cdc-ge.ch

SYNTHÈSE

Contexte général

Les activités d'animation socioculturelle visent le développement personnel (valorisation des ressources et compétences, renforcement du pouvoir d'agir) et social (développement des liens sociaux et de la participation citoyenne). Elles s'adressent d'une part à la jeunesse et d'autre part à l'ensemble de la population d'une commune ou d'un quartier (activités tout public). À Genève, elles sont réglées par la loi du 15 mai 1998 relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe, J 6 11).

Les activités d'animation dites tout public sont principalement réalisées par des animateurs socioculturels travaillant dans des maisons de quartier (ou centres de loisirs et de rencontres) organisées sous forme d'associations faisant partie de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe). Elles visent notamment à renforcer la cohésion sociale en créant des liens sociaux entre les habitants.

La gouvernance de l'animation socioculturelle implique à la fois les associations responsables des 47 centres, les 13 équipes de travail social hors mur, les communes qui constituent le principal financeur (43 millions F par an) et le canton qui subventionne la FASe par le biais d'un contrat de prestations (23 millions F par an). De surcroît, les bénévoles des associations consacrent un temps équivalent à un montant de 4 millions F par an.

Problématique et objectifs de l'évaluation

Chaque centre propose des activités d'animation socioculturelle qu'il élabore en fonction des besoins, des ressources, des envies et des aspirations de la population locale. Les objectifs de ces activités doivent, en outre, correspondre aux valeurs de la charte cantonale et être cohérents avec les conventions tripartites entre les centres, les communes et la FASe.

La mission de la Cour des comptes a poursuivi deux objectifs. D'une part, évaluer dans quelle mesure les centres adaptaient leurs activités tout public en réponse aux besoins de cohésion sociale particulièrement marqués dans les quartiers connaissant un important développement urbain. D'autre part, évaluer la pertinence d'un modèle d'animation relativement récent, à savoir les activités tout public délocalisées, suivant lequel les animateurs des centres proposent des activités à proximité directe de quartiers populaires (anciens ou nouveaux) dont les habitants ne fréquentent pas les centres.

Pour réaliser cette évaluation, la Cour a étudié en détail quatre maisons de quartier qui ont développé des activités spécifiques dans des secteurs présentant d'importants enjeux en matière de cohésion sociale¹ et à proximité de périmètres destinés à accueillir de nouveaux ensembles urbains. Ces analyses, de type qualitatif, ont concerné l'organisation des centres, la programmation et l'évaluation des activités, les relations avec les autres acteurs publics et le cadre général de gouvernance.

Appréciation générale

- Les activités d'animation tout public délocalisées répondent à des besoins effectifs de création et de renforcement de liens sociaux dans des quartiers moins favorisés.
- La gouvernance de l'animation socioculturelle repose sur un équilibre fragile entre l'autonomie des centres et les attentes de prestations des financeurs (canton et communes).

¹ Selon les critères définis par le centre d'étude des inégalités territoriales (CATI-GE).

- La poursuite de l'objectif de cohésion sociale souffre d'un manque de définition et d'anticipation de la dynamique sociale propre aux nouveaux quartiers.

Principaux constats

Des activités pertinentes, mais peu réalisées

Les activités d'animation délocalisées constituent un moyen pertinent pour contribuer à la cohésion sociale. Cependant, les équipes des centres ne parviennent pas toutes à les mettre en œuvre avec une régularité suffisante pour produire les effets visés. Le fonds de soutien à la cohésion sociale de la FASE peut être utilisé pour ce type d'activités, mais il est limité à une durée maximale de trois ans. La pérennisation de telles activités nécessite soit un complément de subvention, soit une nouvelle priorisation des ressources des centres.

De surcroît, la dimension participative et associative constitue une caractéristique fondamentale de l'animation socioculturelle. L'implication des habitants est en effet essentielle à la réussite des activités tout public. Or, elle s'avère souvent difficile à entretenir sur la durée. Lorsqu'elle fait défaut, la pertinence des actions menées à l'échelon local est plus faible.

Une régionalisation en deçà des attentes

La réforme de la gouvernance de la FASE en vigueur depuis 2011 ambitionnait de faire de l'échelon régional (regroupement de plusieurs centres et équipes hors murs) un espace d'échange de pratiques et de savoirs, de partage des analyses, de création de projets communs et d'évaluations transversales. Cette réforme a principalement été perçue comme une tentative de prise de pouvoir des financeurs sur les centres, ce qui n'a pas permis d'atteindre pleinement lesdits objectifs dans les deux régions étudiées par la Cour.

Les conventions tripartites, conclues à l'échelon communal, font partie de cette même réforme. Leur mise en œuvre, revue à partir de 2018, a permis de renforcer les collaborations entre les centres et les communes autour d'objectifs partagés. Les relations de confiance entre les différentes parties prenantes, nécessaires pour le bon fonctionnement de ce processus, ne sont pas toujours garanties, notamment en raison de tensions autour de l'autonomie des centres. En outre, les outils de gestion de projet (plans d'objectifs et indicateurs du suivi) sont encore trop perçus comme des moyens de contrôle plutôt que comme des outils de connaissance et d'apprentissage.

L'approche en matière de cohésion sociale anticipe insuffisamment les enjeux

L'anticipation de la dynamique sociale des nouveaux quartiers est importante pour sortir d'une logique réactive où les acteurs de l'animation socioculturelle ne peuvent proposer que des actions réparatrices, sans possibilité d'influencer les aspects structurels (espaces communs, mixité sociale). Or, une telle anticipation nécessite une réflexion à large spectre. Elle varie en outre significativement selon les communes et les projets de développement et, dans cette démarche, il est peu fait appel aux ressources de l'animation socioculturelle. De plus, les expérimentations et innovations mises en œuvre par les communes, la FASE et les centres pour faciliter la cohésion sociale dans les nouveaux quartiers n'ont pas encore fait l'objet d'un bilan. Or, un tel exercice serait utile et permettrait d'en tirer des enseignements pour les projets à venir.

Axes d'amélioration possibles

La Cour recommande au Conseil de fondation de la FASE de prendre des mesures de sensibilisation, d'échange d'expériences et de formation visant à :

- promouvoir la création et le renforcement par les centres de projets et d'activités tout public délocalisés (par exemple réaffectation de ressources internes, polyvalence des équipes et renforcement de l'optique tout public) ;
- faciliter l'implication des habitants des quartiers concernés dans la gestion des centres et dans la planification, la réalisation et l'évaluation des activités et mieux répartir les charges de travail des bénévoles actifs dans les comités ;
- partager les tâches d'analyse à l'échelon régional entre les différentes parties prenantes (équipes, comités, administrations communales, secrétariat général de la FASE).

Elle recommande, en outre, au département de la cohésion sociale de :

- développer l'analyse quantitative des inégalités territoriales à l'échelle de chaque centre de manière à enrichir les analyses qualitatives réalisées par ces derniers ;
- mieux valoriser l'échelon régional dans le prochain contrat de prestations de la FASE de manière à faciliter son appropriation conjointe par les différentes parties prenantes.

Les sept recommandations de la Cour ont été acceptées.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations	7	Niveau de priorité ²	
Acceptées	7	Très élevée	0
		Élevée	3
Refusées	0	Moyenne	4
		Faible	0

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Renforcer la capacité des centres à réaliser des accueils tout public délocalisés	Élevée	SG FASE et FCLR	30.06.2023
2	Faciliter l'implication des habitants des quartiers concernés	Élevée	SG FASE et FCLR	30.06.2023
3	Sensibiliser les différents partenaires à une utilisation constructive de la gestion de projets	Moyenne	SG FASE	31.12.2022
4	Développer l'analyse des inégalités territoriales à l'échelle des centres	Moyenne	SG/DCS	31.12.2023
5	Mieux ancrer la dimension régionale de la FASE et son rôle en matière de cohésion sociale	Moyenne	OAIS	30.06.2024
6	Partager les tâches d'analyse à l'échelon régional	Moyenne	Dir. op. SG FASE	30.06.2023
7	Mieux intégrer l'animation socioculturelle dans une approche préventive de la cohésion sociale	Élevée	SG FASE	30.06.2023

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration des prestations, la performance des processus, et la diminution des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	7
1 Introduction.....	8
1.1 Contexte de l'évaluation.....	8
1.2 Cadre normatif et définitions.....	9
1.3 Acteurs principaux.....	12
1.4 Chiffres clés.....	13
2 Questions d'évaluation et méthodologie.....	16
2.1 Périmètre.....	16
2.2 La politique publique.....	16
2.3 Questions d'évaluation.....	18
2.4 Méthodologie.....	20
2.5 Limites de l'évaluation.....	22
2.6 Présentation des analyses dans le rapport.....	22
3 Comprendre la gouvernance de l'animation socioculturelle.....	23
3.1 Évolution du cadre de gouvernance.....	23
3.2 Situation actuelle.....	28
3.3 Synthèse.....	34
4 Étude de quatre maisons de quartier.....	36
4.1 Contexte et ressources des quatre maisons de quartier étudiées.....	36
4.2 Organisation des centres et implication des habitants.....	37
4.3 Programmation des activités.....	38
4.4 Relations avec les acteurs extérieurs.....	40
4.5 Développement urbain et animation socioculturelle.....	41
4.6 Étude des quatre projets d'accueil délocalisé.....	42
5 Synthèse, Constats et recommandations.....	44
5.1 Synthèse des réponses aux questions d'évaluation.....	44
5.2 Organisation et périmètre de validité des constats.....	50
5.3 Pertinence des projets d'animation délocalisés.....	51
5.4 Affectation des ressources des centres.....	51
5.5 Implication des habitants dans l'animation socioculturelle.....	53
5.6 Appropriation des nouveaux instruments d'action publique.....	54
5.7 Régionalisation de l'animation et cohésion sociale.....	57
5.8 Nouveaux quartiers et territoires en mutation.....	59
6 Conclusion.....	61
7 Remerciements.....	62
8 Personnes rencontrées.....	63
9 Bibliographie.....	65
10 Annexes.....	66
10.1 Étude de cas MQ1.....	66
10.2 Étude de cas MQ2.....	73
10.3 Étude de cas MQ3.....	81
10.4 Étude de cas MQ4.....	91

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ACG	Association des communes genevoises
CATI-GE	Centre d'analyse territoriale des inégalités à Genève
CCCLR	Commission consultative des centres de loisirs et de rencontres
CCT	Convention collective de travail
DCS	Département de la cohésion sociale
DIP	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse
ETP	Équivalents temps plein
FACS	Fonds d'appui à la cohésion sociale
FASe	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle
FCLR	Fédération des centres de loisirs et de rencontres
HETS	Haute école de travail social
LCLFASe	Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (J 6 11)
LCSMU	Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (A 2 70)
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières (D 1 11)
MQ	Maison de quartier
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCSMU	Politique de cohésion sociale en milieu urbain
REP	Réseau d'enseignement prioritaire
TSHM	Travail social hors murs / Travailleur social hors murs

Le générique masculin est utilisé dans ce rapport uniquement dans le but d'en alléger la forme et d'en faciliter la lecture.

1 INTRODUCTION

Cette première partie du rapport présente brièvement la problématique dans laquelle s'insère l'évaluation de la Cour des comptes. Elle expose ensuite les principaux éléments permettant de situer l'importance de cette thématique dans la mise en œuvre de l'action publique.

1.1 Contexte de l'évaluation

1.1.1 Problématique de départ

Choix du sujet

Cette mission trouve son origine dans une communication citoyenne axée sur des questions de gouvernance et d'équilibre entre les différents acteurs chargés de la conception et de la mise en œuvre de l'animation socioculturelle. La Cour avait déjà publié, en 2011, un rapport consacré à l'organisation et au financement de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)³. Dans la présente mission, la Cour a fait le choix de traiter cette thématique sous l'angle de l'évaluation, en axant sa réflexion sur la programmation des activités d'animation dans les centres, le lien entre ces activités, les objectifs poursuivis, la cohérence de ces activités avec les autres prestations publiques, ainsi que la pertinence des activités d'animation visant à renforcer la cohésion sociale.

Du fait de cet accent sur l'objectif de renforcement de la cohésion sociale, la mission de la Cour porte principalement sur les activités dites « tout public », accessibles à toute la population sans limite d'âge. Elle se concentre également sur les centres plutôt que sur les autres structures dépendant de la FASe (prestations RH aux ludothèques et associations conventionnées, projets spécifiques d'animation, travail social hors murs), car c'est là que sont principalement organisées les activités tout public. Enfin, ce choix est également justifié par les similitudes, en termes de gouvernance, desdits centres reposant à la fois sur l'intervention d'acteurs associatifs, d'équipes professionnelles que d'autorités communales et cantonales.

Étant donné le caractère nécessairement multifactoriel de l'objectif de cohésion sociale, il paraît peu utile de chercher à mesurer précisément l'impact de l'animation socioculturelle en la matière. En revanche, les questions concernant la pertinence et la cohérence des approches utilisées pour y parvenir constituent le cœur de la présente évaluation qui, de ce fait, comporte une forte dimension formative. Elle cherche avant tout à renforcer les aspects positifs de la politique mise en œuvre par les différents partenaires constituant la FASe, plutôt que d'apporter un jugement définitif sur les mérites de l'animation socioculturelle tout public.

L'animation socioculturelle en bref

L'animation socioculturelle est apparue dans les années 1960. Elle a poursuivi divers objectifs au fil des années : occuper la jeunesse et prévenir la délinquance, démocratiser l'accès à la culture, soutenir les nouveaux mouvements sociaux⁴, prendre en charge les enfants en dehors des temps scolaires et, plus largement, prévenir l'exclusion et contribuer à la cohésion sociale. Elle se fonde sur la libre adhésion et l'ouverture à toutes les catégories d'individus et encourage leur participation active aux activités qui leur sont destinées. À Genève, les activités d'animation socioculturelle sont réglées par la loi du 15 mai 1998 relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe, J 6 11).

³ Rapport no 47 : Audit de légalité et de gestion relatif à l'organisation et au financement de la FASe.

⁴ L'expression nouveaux mouvements sociaux désigne de nouvelles modalités d'action politique apparues dans les années 1960-70 et rompant avec le militantisme dans sa forme traditionnelle (syndicat ou parti). Des mouvements tels que le mouvement écologiste, féministe et antinucléaire en constituent des exemples.

Depuis les années 1960, le contexte sociopolitique a beaucoup évolué, qu'il s'agisse des valeurs de la société (individualisation des modes de vie, priorité accrue à l'épanouissement individuel) ou du rôle et de la position de l'État (politiques sociales actives, nouvelle gouvernance). De plus, en l'espace d'un peu moins de 50 ans, le canton de Genève a en outre connu un doublement de sa population résidente, dépassant le cap des 500'000 habitants en 2018. Actuellement, de nombreux nouveaux quartiers sont en projet ou en cours de construction dans tout le canton. Ces changements interrogent les rôles et l'organisation de l'animation socioculturelle, qui se distingue par son ancrage dans la société civile, notamment à travers une structure associative.

1.1.2 Processus d'évaluation

La mission d'évaluation a été ouverte le 19 février 2020 auprès du département de la cohésion sociale, de la FASE et de l'association des communes genevoises. Les travaux d'évaluation, réalisés entre février 2020 et mars 2021 et marqués par des contraintes imprévues résultant de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19, ont bénéficié de l'expertise d'un groupe d'accompagnement composé de personnes-ressources du domaine de l'animation socioculturelle⁵. Ce groupe s'est réuni à trois reprises et a été consulté sur la méthodologie, les résultats, ainsi qu'une version initiale des constats et des recommandations. Ces derniers ont ensuite été présentés au département de la cohésion sociale, au Conseil de fondation de la FASE, ainsi qu'au comité de l'association des communes genevoises. Le rapport d'évaluation a bénéficié des commentaires formulés à ces occasions (groupe d'accompagnement et séances de présentation).

1.2 Cadre normatif et définitions

1.2.1 Cadre légal de l'animation socioculturelle

La loi du 15 mai 1998 relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe, J 6 11) contient deux chapitres : les grands principes de partage des responsabilités entre les centres, les communes et le canton, et l'organisation de la fondation. Elle remplace la base réglementaire (J 8 2) adoptée par le Conseil d'État en 1976.

1.2.2 Définition de l'animation socioculturelle

Il n'existe pas de définition stable et universelle de l'animation socioculturelle. Il s'agit d'une des trois professions du travail social (avec le service social et l'éducation sociale), qui est apparue dans les années 1960. Elle regroupe un ensemble de pratiques à destination des individus et des groupes visant le développement personnel (valorisation des ressources et compétences, renforcement du pouvoir d'agir) et social (développement des liens sociaux et de la participation citoyenne). Elle s'appuie sur des activités de loisirs, des événements pouvant être réalisés sous forme de projets collectifs. Elle est en outre réalisée dans un contexte de libre adhésion et d'ouverture à toutes les catégories d'individus, quels que soient leurs âge, sexe, origine, profession, etc.

La définition la plus récente est issue de la convention collective de la FASE, adoptée le 2 mars 2020 :

« L'animation socioculturelle (ASC) a pour but de permettre le développement et la valorisation des compétences et ressources, individuelles et collectives – plutôt que d'éduquer en comblant des manques et/ou des déficits. Son rôle consiste essentiellement à concevoir, susciter, accompagner (coorganiser) des actions socioéducatives, associatives et socioculturelles. Ceci dans un objectif général de prévention suscitant la participation citoyenne, les liens sociaux, l'émancipation individuelle et collective des populations, en vue d'une meilleure cohésion sociale » (CCT 2020, p. 50).

⁵ La liste des membres du groupe figure au chapitre 8.

Cette définition s'intègre dans le cadre fixé par la charte cantonale des centres de loisirs, centres de rencontres, maisons de quartier, jardins Robinson et terrains d'aventures du canton de Genève. Signée en 1993 par tous les partenaires (professionnels, associations, communes, canton), elle précise le rôle de l'animation dans les politiques sociales et fixe un objectif général de prévention (de l'exclusion et de la marginalisation).

La LCLFASe reprend les grands objectifs et catégories définis par la charte cantonale⁶. Elle confie, « dans un objectif général de prévention et de promotion de qualité de vie » (art. 2), aux centres de loisirs et de rencontres une double mission :

- **action socioéducative** à destination des enfants et des adolescents, et « complémentaire à l'action éducative de la famille et de l'école » (art. 4) ;
- **action socioculturelle** « ouverte à l'ensemble de la population d'une commune ou d'un quartier » (art. 2) consistant à « offrir des espaces de rencontres conviviaux à toute la population d'une commune ou d'un quartier » (art. 5 al. 1).

La dimension collective distingue l'animation des autres interventions de politique sociale qui sont le plus souvent ciblées sur l'aide ou l'accompagnement d'individus, voire de familles. L'action socioculturelle (telle que définie ci-dessus) présente en outre la particularité de ne pas viser un public précis, d'où l'appellation d'activités « tout public ». La charte cantonale désigne cette modalité d'animation socioculturelle comme l'« action associative et socioculturelle » et précise notamment que cette dernière:

- s'effectue en collaboration avec les habitants ;
- contribue à l'intégration des différentes populations et offre un soutien aux plus fragilisés ;
- offre des espaces de rassemblement, d'échanges et de communication, d'écoute et de médiation ;
- permet de détecter de nouveaux besoins.

L'animation socioculturelle dispose d'un grand nombre d'**instruments** qui se concrétisent dans les activités des centres de loisirs et des travailleurs sociaux hors murs en faveur de différents publics cibles définis (enfants, adolescents, jeunes adultes, tout public).

- En matière d'**action socioculturelle**, le rôle principal des animateurs consiste à organiser des événements (fêtes, ateliers, repas, spectacles) permettant à la population de se rencontrer et de mieux se connaître. Les animateurs doivent aussi amener les habitants à prendre en main eux-mêmes l'organisation de ces événements dans une dynamique de projet. D'autres activités, telles que des permanences juridiques, la location ou le prêt de matériel et de locaux ne visent pas explicitement un objectif de rencontre, mais permettent aux animateurs d'entrer en contact avec des personnes qui ne connaissaient pas forcément les activités des centres d'animation.
- En matière d'**action socioéducative**, les instruments sont plus nombreux : organisation d'activités de loisirs sur inscription, accueil libre, éducation informelle, accueil de groupes spécifiques (migrants, jeunes adultes en rupture), mise en contact avec d'autres institutions. Les programmes d'animation favorisent l'épanouissement et permettent d'apprendre la vie en commun. Les centres soutiennent la réalisation des projets personnels ou de groupe en mettant un certain nombre de moyens à disposition : financement, ateliers, locaux, etc.
- Apparue plus récemment, le **travail social hors murs** s'inspire des deux catégories d'animation précédemment définies. Il s'agit d'un « travail de prévention et d'éducation, notamment auprès des jeunes en rupture de liens sociaux » (art. 2A al. 1 LCLFASe). Destiné en priorité aux jeunes âgés de

⁶ L'importance donnée à la charte cantonale, issue d'un accord entre les différentes parties prenantes de l'animation socioculturelle, constitue une des spécificités de l'animation socioculturelle qui s'est ancrée dans le terrain avant de connaître une formalisation dans un cadre légal.

12 à 25 ans, il privilégie, à l'instar des centres, l'action collective, mais « *peut aussi être complété par des mesures individualisées, avec les structures sociales existantes, en particulier pour empêcher que des situations dangereuses et des états de fragilité s'aggravent* » (art. 2A al. 2 LCLFASe). Selon son cadre normatif, dénommé *Référentiel opérationnel du travail social hors murs*, sa mission « *est de s'insérer dans l'espace local et d'y observer les réalités sociales, pour en témoigner aux partenaires et à l'institution, puis proposer des actions en conséquence* » (FASe, 2016, p. 4).

De surcroît, les animateurs constituent les **relais d'autres politiques publiques** grâce à leur accès direct à la population. Il peut s'agir soit de prolonger l'action de programmes de prévention (contre la violence, les discriminations, pour la promotion de la santé mentale, d'une alimentation saine), soit d'identifier et de communiquer les besoins relevés sur le terrain (y compris dans le domaine de l'aménagement du territoire). Au niveau local, cette observation des besoins sociaux doit permettre à l'animateur de mettre à jour les objectifs du centre et les activités qui en découlent. À l'échelon cantonal, elle doit permettre d'« *appréhender les réalités sociales et rapporter aux autorités cantonales et communales les besoins, situations et problématiques observés et diagnostiqués* » (art 4. al. 1 let a Statuts FASe).

1.2.3 Cohésion sociale en milieu urbain et animation socioculturelle

La **loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain** du 19 avril 2012 (LCSMU ; A 2 70) vise à garantir un « *cadre de vie social, économique et environnemental de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal* » (art. 1). Inspirée notamment des politiques françaises de la ville, elle vise à agir sur des poches de précarité. Pour ce faire, elle préconise des « *actions menées conjointement par l'État et les communes, ciblées sur les territoires conjuguant des inégalités, en particulier sociales, économiques et urbaines, en vue de réduire les écarts de développement* » (art. 2 al. 1 let. b), par le biais d'une « *approche coordonnée et transversale* » permettant de prendre en compte la « *dimension régionale du développement urbain* » (art. 2 al. 3). Les parties du territoire cantonal concernées par la politique de cohésion sociale en milieu urbain sont des quartiers, des communes ou toute autre portion de territoire identifiés par le Centre d'analyse territoriale des inégalités à Genève (CATI-GE)⁷.

La LCSMU n'a jamais été réellement mise en œuvre au-delà des rapports statistiques du CATI-GE⁸. La nouvelle législature (2018-2023) a vu la création d'un département de la cohésion sociale dont l'un des objectifs est de concrétiser cette loi.

Cette absence de mise en œuvre formelle, par le biais de conventions entre l'État et les communes concernées (cf. l'art. 6 LCSMU), ne signifie pas qu'aucune action n'a encore été entreprise pour faciliter la cohésion sociale. Exemple parmi d'autres, le réseau d'éducation prioritaire (REP) regroupe, depuis 2006, des établissements scolaires situés dans des quartiers « *moins favorisés* » et bénéficiant de moyens supplémentaires afin de favoriser l'égalité des chances en matière de réussite scolaire, ainsi que de l'appui d'éducateurs sociaux œuvrant pour améliorer le climat autour et à l'intérieur de l'école. De plus, un grand nombre de communes disposent de services de la cohésion sociale proposant une large palette d'actions, projets et prestations destinés à améliorer le vivre-ensemble dans la commune ainsi que les conditions de vie des habitants.

⁷ L'activité de ce centre est limitée à l'élaboration des rapports publiés en 2011, 2014, 2020.

⁸ Comme le département de la cohésion sociale le précise dans le rapport de la commission des affaires sociales du Grand Conseil sur la proposition de motion invitant le Conseil d'État à mettre en œuvre immédiatement la LCSMU (M 2454-A), cette loi a été vidée de sa substance en octobre 2015, à l'occasion d'une modification de la loi sur les commissions officielles (LCOF ; A 2 20). Lors de cette modification, les deux organes de mise en œuvre de la LCSMU, soit le comité de pilotage et le conseil de coordination, ont été supprimés. De plus, le service cantonal du développement durable et le conseil du développement durable ont été chargés à ce moment de la mise en œuvre de la LCSMU, mission pour laquelle ce service n'a jamais eu, toujours selon le rapport précité, les compétences ni les outils nécessaires.

De son côté, la FASe a adapté, en 2011, un nouveau logo la présentant comme « réseau cohésion ». En 2013, elle a mis sur pied son fonds d'appui à la cohésion sociale (FACS) visant le soutien de « *projets innovants* » dans des « *quartiers en transformation* ». Ce fonds, alimenté par les réserves de la Fondation, a été doté de 800'000 F pour la période 2014-2017. Le Conseil de fondation a décidé de réalimenter ce fonds de 300'000 F en 2016, 50'000 F en 2017, 185'000 F en 2018, 270'000 F en 2019.

Le fonds FACS permet de soutenir, pour une durée maximale de trois ans, des projets réalisés dans les quartiers cumulant le plus de facteurs de précarité des communes identifiées par les rapports du CATI-GE. L'attribution d'un financement est examinée par une commission comptant des représentants des quatre partenaires de la fondation sur la base des critères formulés dans un règlement d'attribution.

En février 2021, le DCS a présenté son plan d'action contre la précarité intitulé « Cohésion sociale 2030 », dont le septième objectif consiste à « *renforcer la cohésion sociale en milieu urbain* ». Parmi les priorités associées à cet objectif figure l'accompagnement du « *développement des nouveaux quartiers urbains dès les étapes de planification afin d'anticiper les risques d'inégalités territoriales et de renforcer les services publics de proximité* » (p. 9).

1.2.4 Synthèse

L'animation socioculturelle ne se définit pas aisément. Il n'existe pas de définition formelle, notamment du fait qu'il s'agit d'interventions en constante adaptation pour répondre aux besoins observés qui évoluent régulièrement.

L'animation socioculturelle est fondée sur des valeurs et des normes professionnelles qui ont été regroupées en 1993 dans une charte cantonale. Du fait de l'importance donnée à l'échelon local, le cadre légal est très succinct quant à la forme des activités d'animation et se concentre sur l'organisationnel.

Le renforcement de la cohésion sociale est devenu un objectif important de l'animation socioculturelle, en particulier dans ses activités tout public.

1.3 Acteurs principaux

1.3.1 Centres, structures faitières et financeurs

Les centres de loisirs et de rencontres (19), maisons de quartier (20), jardins Robinson et terrains d'aventure (8) du canton de Genève (**centres** dans la suite du texte)⁹ « *sont des lieux de rencontres ouverts sur le quartier ou la commune. Ils offrent une structure souple et adaptable à diverses demandes : accueil libre et actif pour chacun, personnalisé, familial où règne la convivialité et où la liberté d'expression est assurée* »¹⁰. Une partie des centres se consacre à une ou plusieurs populations spécifiques (enfants, adolescents). Les maisons de quartier sont les plus généralistes, offrant une part plus ou moins importante d'activités tout public.

Chacun des 47 centres est placé sous la responsabilité d'une **association**, qui définit dans un projet institutionnel (ou projet associatif) la politique d'animation du lieu et gère les ressources qui lui sont allouées. Cette forme d'organisation est inscrite dans la loi :

- « *Les centres sont organisés sous la forme d'associations au sens des articles 60 à 79 du Code civil suisse* » (art 3 al. 1 LCLFASe).

⁹ La carte figurant à la page 26 montre la répartition des centres sur le territoire cantonal.

¹⁰ Charte cantonale des centres de loisirs, centres de rencontres, maisons de quartier, jardins Robinson et terrains d'aventure du canton de Genève (1993).

- « Les associations, ouvertes à tous, définissent la politique d'animation en conformité avec la charte cantonale des centres et gèrent les ressources qui leur sont confiées » (al. 2).

En marge des centres, 13 équipes de **travailleurs sociaux hors murs** (TSHM), directement rattachées au secrétariat général de la FASE, sont actives dans 39 communes. Elles ont une mission « de prévention et d'éducation, notamment auprès des jeunes en rupture de liens sociaux » (art. 2A LCLFASe).

Les centres et les équipes hors murs doivent définir des objectifs adaptés au contexte local : « Chaque centre, ou structure d'actions hors murs, est appelé à définir son action en fonction des particularités du contexte local tout en l'inscrivant dans le cadre de [la] mission » générale de la FASE (art. 1 statuts FASE).

En tenant compte des centres et des équipes hors murs, les activités d'animation socioculturelle de la FASE sont présentes dans 43 communes du canton.

L'employeur statutaire du personnel des centres et des TSHM est la **Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle** (FASe) qui « a pour mission de garantir la réalisation par les centres de leur tâche, en assurant, sur l'ensemble du canton, une politique cohérente en matière de centres de loisirs et de rencontres », « coordonne les ressources humaines, financières et techniques mises à disposition à cet effet et appuie les centres dans l'élaboration et la conduite de leurs programmes d'activités. » (art. 8 LCLFASe).

Les associations des centres sont regroupées au sein de la **Fédération des centres de loisirs et de rencontres** (FCLR) qui représente ces associations et défend leurs intérêts au sein du conseil de fondation de la FASE. La FCLR est également un garant de la promotion et de la mise en œuvre des principes définis par la charte cantonale des centres.

1.3.2 Synthèse des principaux acteurs

Il existe deux types de structures d'animation socioculturelle : les centres (eux-mêmes de différents types) et les travailleurs sociaux hors murs. Les premiers sont organisés sous forme associative.

Il existe également deux structures faïtières : la FASE et la FCLR qui seront présentées plus en détail dans le chapitre 3¹¹.

1.4 Chiffres clés

1.4.1 Coût

L'ensemble des ressources directement gérées par la FASE se monte à 56 millions F par année¹². Les deux principales sources de financement sont la subvention cantonale (23 millions F) et les subventions des communes (29 millions F). De plus, les communes contribuent directement (sans passer par la FASE) aux frais de fonctionnement (6,4 millions F) et aux loyers, locaux et terrains (7,2 millions F) des centres situés sur leur territoire.

Les coûts totaux sont en constante augmentation, notamment du fait de nouvelles missions confiées à la FASE assorties de subventions complémentaires (aide aux devoirs, prévention de la radicalisation,

¹¹ Voir notamment la

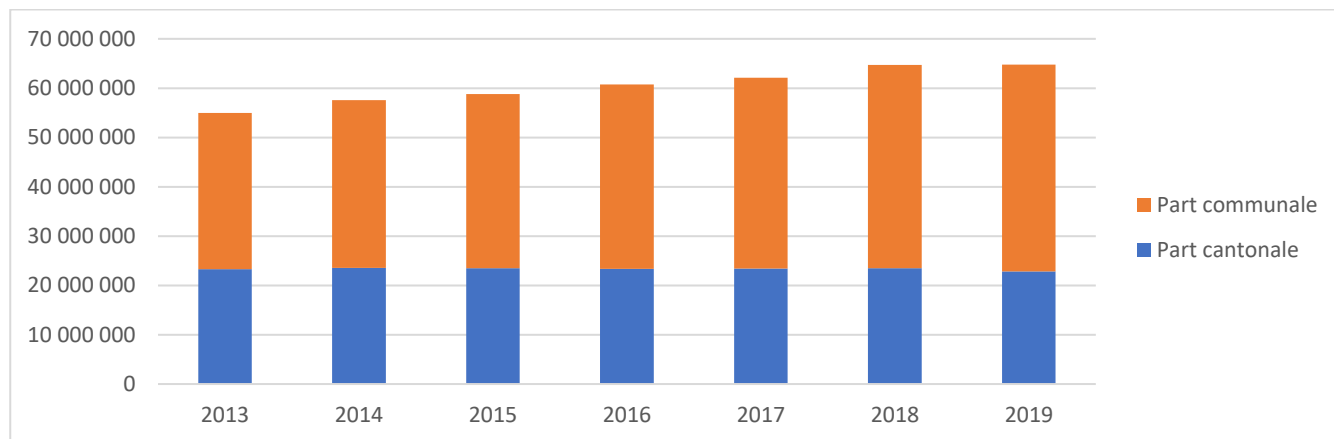
Figure 9 : Organisation des centres dès 2011, à la page 23.

¹² Source : rapport annuel 2019 de la FASE.

lutte contre les mariages arrangés ou forcés, prévention des violences, loisirs des requérants d'asile mineurs non accompagnés, RH des ludothèques, accueil d'élèves à besoins éducatifs particuliers), mais aussi du fait de la création de nouveaux centres (par exemple la maison de quartier du Plateau au Petit-Lancy en 2017 et le centre de loisirs de Veyrier en 2016) et de l'application des mécanismes salariaux.

En tenant compte des contributions directes des communes aux centres (frais de fonctionnement, loyers, locaux), la répartition entre le canton et les communes du financement des activités placées sous la responsabilité de la FASE montre un accroissement constant de la part communale, qui passe de 58% à 65% entre 2013 et 2019 (cf. Figure 1).

Figure 1 : Subventions cantonales et communales de la FASE 2013-2019



La contribution des communes est réglée par un système de répartition (dont la dernière mise à jour date de 2014) qui diffère sensiblement du système de péréquation intercommunale en œuvre au sein de l'ACG¹³. La clé de répartition du système de la FASE tient compte de la population (4 - 25 ans), des catégories socioprofessionnelles parentales des jeunes en formation, du taux d'élèves allophones et de la capacité financière des communes. La hauteur maximale de la participation cantonale aux actions par commune est fixée à 66% du coût des dispositifs (fonctionnement et traitements RH). Ce modèle de répartition permet d'allouer des moyens plus importants aux communes les plus exposées aux inégalités sociales en sollicitant davantage celles jouissant d'une meilleure situation financière et abritant des contribuables plus aisés.

1.4.2 *Effectifs*

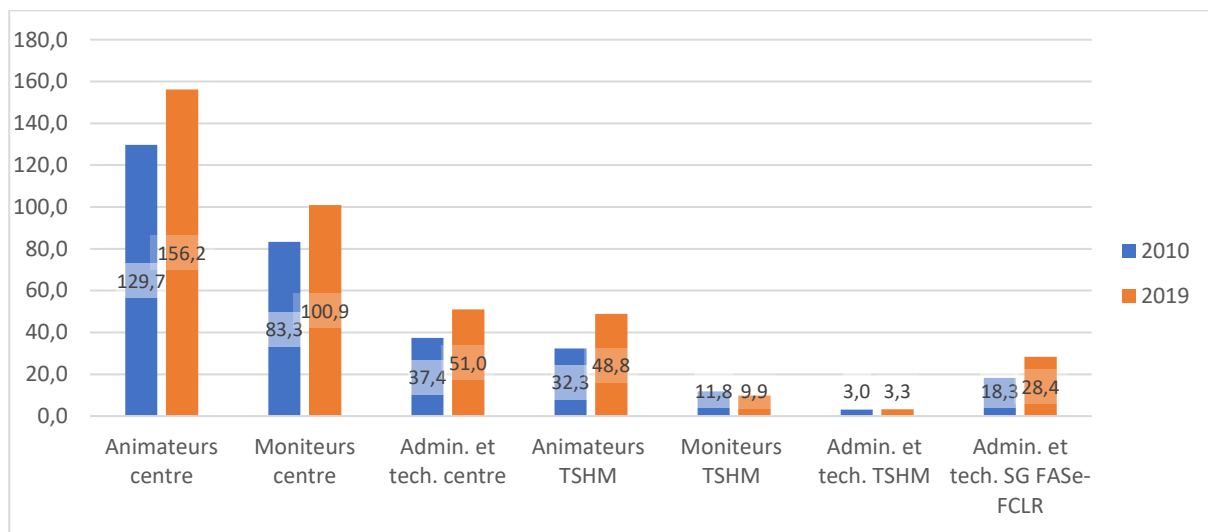
Les ressources humaines absorbent la quasi-totalité des frais de fonctionnement (98%). Le tableau ci-dessous indique le nombre, au 31.12.2010 et au 31.12.2019, des postes (en équivalent temps plein) affectés aux centres, aux TSHM et aux organes de coordination (secrétariat général de la FASE et de la FCLR)¹⁴. Les animateurs socioculturels (39%) et les TSHM¹⁵ (13%) occupent plus de la moitié des 398 ETP. Les instances faïtières emploient 28 ETP, 24 pour le secrétariat général de la FASE et 4 pour le secrétariat permanent de la FCLR.

¹³ Le système de l'ACG est décrit dans la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI B 6 08 du 3 avril 2009).

¹⁴ Au total, la FASE employait 453 ETP à fin 2019. Ne sont pas pris en compte dans ce graphique les assistants socioéducatifs : (12 ETP) et les postes affectés à d'autres activités que les trois types de structures suivantes : centres, TSHM, organisations faïtières (secrétariat général FASE et secrétariat permanent FCLR).

¹⁵ Sans les TSHM de la ville de Genève qui ne sont pas rattachés à la FASE.

Figure 2 : Effectifs des centres, des équipes hors murs, du secrétariat général de la FASE et de la FCLR



De surcroît, l'ensemble des 47 associations de centres compte 350 membres de comités et environ 2'500 bénévoles. La valorisation de ce temps de travail bénévole est estimée à 4 millions F¹⁶.

¹⁶ Rapport annuel 2019 de la FASE.

2 QUESTIONS D'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

2.1 Périmètre

L'évaluation se concentre sur les centres offrant des activités tout public, en l'occurrence des maisons de quartier, et ne traite des autres structures placées sous la responsabilité de la FASe (travailleurs sociaux hors murs, ludothèques, jardins Robinson, terrains d'aventure, etc.) que dans leur complémentarité avec les maisons de quartier. Les activités des centres destinées spécifiquement aux enfants ou aux adolescents ne sont traitées que par rapport à leur capacité à susciter des liens sociaux à une échelle plus large. Les motivations du choix d'axer l'évaluation sur les activités tout public, (activités socioculturelles selon la LCLFASe) sont les suivantes :

- Les activités socioculturelles représentent le cœur du métier d'animateur (selon les référentiels de formation)¹⁷.
- Le temps consacré à ces activités représente entre un cinquième et un quart du total des heures d'activité des centres et travailleurs sociaux hors murs¹⁸.
- Ce sont celles dont la légitimité est la plus facilement remise en cause. Elles comportent en effet un objectif de changement social qui implique que l'animateur réponde aux besoins de la population locale, ce qui peut s'avérer en contradiction avec des objectifs fixés au niveau politique¹⁹.
- Elles nécessitent la participation active des habitants, mais cette dernière n'est pas évidente à susciter, ce qui pourrait conduire à négliger certains groupes²⁰.
- Elles sont surtout directement liées à l'objectif de renforcement de la cohésion sociale dans les secteurs moins favorisés et dans les nouveaux quartiers.

L'analyse de la Cour porte principalement sur les maisons de quartier qui offrent par définition des activités tout public. Elle est également valide pour une partie des centres de loisirs et de rencontre qui proposent de telles activités, tandis que d'autres sont plus spécifiquement tournés vers les jeunes ou les enfants.

2.2 La politique publique

2.2.1 Objectifs de la politique publique

La loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (LCLFASe) fixe un « *objectif général de prévention et de promotion de qualité de vie* » (art. 2).

Selon la charte cantonale, l'objectif général des centres est la prévention (de ruptures du lien social). Cette charte distingue deux logiques d'action (cf. le point 1.2.2 ci-dessus) dont les objectifs sont complémentaires :

1. L'**action éducative** vise « *le développement personnel de tous les usagers, en particulier des enfants, préadolescents et adolescents* ».
2. L'**action associative socioculturelle** permet « *aux personnes qui se rencontrent de mieux se comprendre, s'apprécier, quelles que soient leurs différences* ». Elle vise au « *développement des solidarités, contribuant à prévenir l'isolement* ».

¹⁷ Cf. <https://www.orientation.ch/dyn/show/1900?id=522>

¹⁸ Selon les données présentées dans les rapports annuels de la FASe.

¹⁹ Voir notamment Coordination des Écoles Suisses d'Animation Socio-Culturelle (1990).

²⁰ Cf. Moser et al. (2004).

Par ailleurs, « l'action éducative et l'action associative socioculturelle étant intimement liées : c'est à partir d'elles que se conçoivent et se réalisent les projets d'animation spécifiques à chaque centre. Toutes deux poursuivent le même objectif fondamental : la prévention des exclusions et des tensions sociales ».

Le contrat de prestations entre l'État de Genève et la FASE pour la période 2021-2024 fixe six objectifs stratégiques :

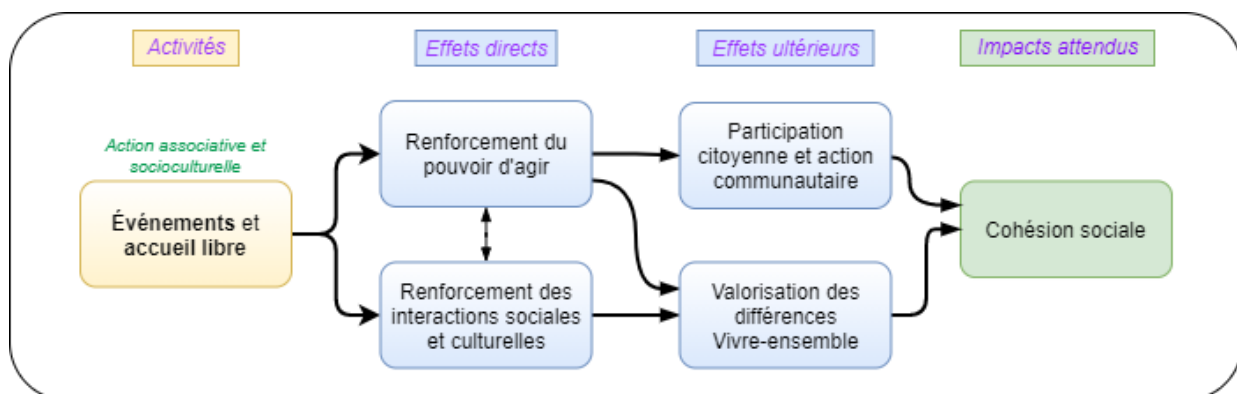
1. Mobiliser les compétences de la jeunesse.
2. Renforcer l'inclusion sociale.
3. Favoriser les dynamiques porteuses de cohésion sociale dans les quartiers en mutation.
4. Renforcer la participation et l'engagement citoyen.
5. Renforcer la considération interpersonnelle.
6. Participation active à l'évolution des politiques publiques recouvrant les champs d'activités de la FASE²¹.

La mission de la Cour est axée sur les objectifs 3, 4 et 6 qui concernent plus particulièrement les activités tout public des centres et l'objectif de cohésion sociale.

2.2.2 Logique d'action de la politique publique évaluée

Le modèle d'impact ci-dessous décrit les principaux effets attendus des activités tout public des centres qui concourent toutes, en résumé, à l'objectif de renforcement de la cohésion sociale. Il convient de noter que les effets et les impacts visés peuvent également résulter d'autres activités menées par la FASE, comme le travail social hors murs, ainsi que d'autres éventuelles activités mises en œuvre par des services communaux de la cohésion sociale.

Figure 3 : Modèle d'impact de l'action socioculturelle tout public des centres



2.2.3 Périmètre organisationnel

Les effets et impacts présentés dans la Figure 3 pourraient être suivis par des indicateurs quantitatifs²², mais il ne serait pas possible d'isoler quantitativement l'effet propre des activités des centres étant donné l'influence potentielle d'un grand nombre de facteurs sur les effets visés²³. Du fait

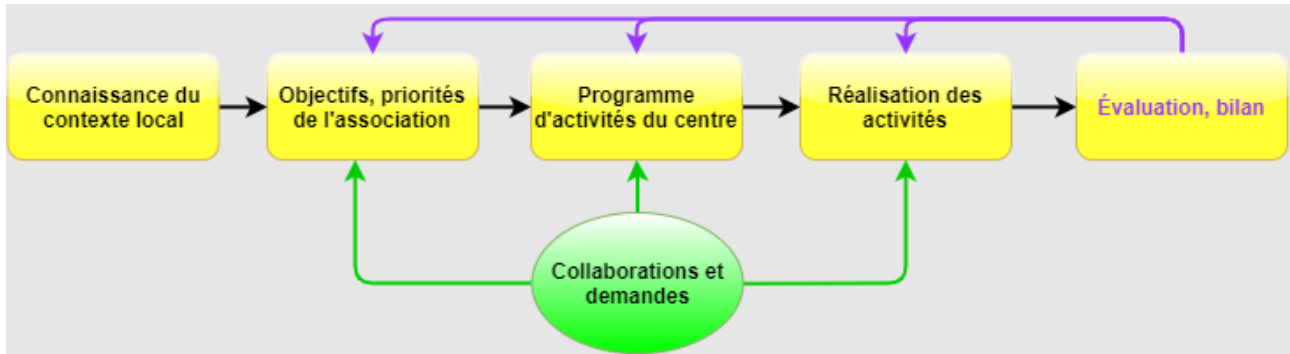
²¹ Les politiques publiques concernées sont en particulier « l'intégration culturelle, sociale et professionnelle, le développement durable et la citoyenneté, la promotion et la prévention en santé publique et la réduction des inégalités territoriales » (Règlement interne de la FASE).

²² À titre d'exemple, l'OCDE propose des indicateurs de cohésion sociale portant sur la satisfaction à l'égard de l'existence, la satisfaction à l'égard du travail, les victimes de la criminalité, les suicides, le harcèlement scolaire et les comportements à risque (OCDE, 2009).

²³ À titre d'exemple, la participation citoyenne, découle dans la Figure 4 du renforcement du pouvoir d'agir. Il est possible de mesurer la participation citoyenne par l'évolution du nombre de membres actifs des associations (sportives, culturelle, etc.) d'une commune. Cet indicateur découle cependant davantage du dynamisme propre de chacune de ces associations que de l'action des maisons de quartier.

de cette limite, la Cour a concentré ses questions d'évaluation sur la **conception** des activités d'animation, leur **mise en œuvre** et leur **évaluation** ainsi que sur la **collaboration** avec des acteurs extérieurs lors de ces différentes phases. Ces différents éléments sont illustrés dans la Figure 4, ci-dessous.

Figure 4 : Modèle théorique de fonctionnement des centres



Les rectangles jaunes représentent les activités des centres dans une logique de gestion de projet incluant analyse, objectifs, programme, activités et évaluation. Il s'agit d'un modèle théorique de fonctionnement des centres. Un des objectifs de l'évaluation consiste à observer le déroulement effectif des processus représentés dans ce graphique. Il peut être décrit de la façon suivante :

- Le comité et l'équipe d'un centre se fixent des objectifs et des priorités sur la base de leur connaissance du contexte local.
- Ces objectifs proviennent également des collaborations avec d'autres acteurs (notamment les communes).
- Les objectifs ainsi fixés vont influencer le contenu du programme d'activités du centre. Certaines activités du programme sont liées à des collaborations.
- Sur la base de ce programme d'activités et d'éventuelles demandes complémentaires (d'habitants, d'associations ou d'organismes publics), l'équipe du centre réalise des activités d'animation.
- Ces activités font l'objet d'évaluations/bilans qui permettent, si nécessaire, d'adapter les activités futures et leurs objectifs.

Les trois premières questions d'évaluation présentées ci-dessous examinent la réalisation de ces différents processus en les questionnant à l'aide des critères propres au processus évaluatif (pertinence, cohérence, effectivité).

2.3 Questions d'évaluation

Le travail de la Cour a été guidé par trois questions d'évaluation permettant de couvrir les aspects mentionnés précédemment. Une quatrième question a été ajoutée pour prendre en compte plus explicitement le cadre de gouvernance dans lequel la politique publique se déploie. Ces questions et les sous-questions associées ne cherchent pas à mesurer précisément les impacts de l'action des centres, mais s'intéressent aux conditions préalables à la réalisation des impacts escomptés. Elles sont regroupées en fonction des critères de pertinence (question A), de cohérence (question B) et d'effectivité (question C).

A. Dans quelle mesure les maisons de quartier perçoivent-elles l'évolution des contextes locaux ?

Il convient de s'interroger à la fois sur la nature et la profondeur de l'analyse réalisée (A1), sur la formulation de priorités d'action et d'objectifs stratégiques (A2) et, finalement, sur la pertinence de ce processus (A3) pour l'anticipation des dynamiques sociales liées à l'arrivée de nouveaux habitants.

Sous-questions :

A1 : Quels sont les différents moyens utilisés par les maisons de quartier pour identifier les ressources de la population locale et ses éventuels besoins en matière de renforcement de la capacité d'agir et de développement des liens sociaux ?

A2 : Comment les maisons de quartier procèdent-elles pour mettre à jour leurs objectifs (méthodes, personnes impliquées, fréquence) ? Quel est notamment le rôle des organisations faïtières (FASe, FCLR) dans ce processus ?

A3 : Dans quelle mesure les approches employées permettent-elles de saisir les évolutions liées au développement urbain ?

B. Dans quelle mesure les objectifs formulés par les maisons de quartier sont-ils cohérents ?

La cohérence peut s'évaluer à différents niveaux, au sein d'une même organisation, mais aussi entre les entités visant les mêmes publics et les mêmes buts, en l'occurrence le renforcement de la cohésion sociale à l'échelon local. Cette question recouvre trois dimensions :

1. En amont de l'activité des maisons de quartier, l'État charge la FASE de mettre en œuvre une politique publique en matière d'animation socioculturelle dont les objectifs sont définis dans un contrat de prestations et doivent s'inscrire dans le cadre de la charte cantonale. Par ailleurs, chaque maison de quartier signe, avec sa commune et la FASE, une convention tripartite définissant des objectifs et garantissant la mise sur pied d'activités. La cohérence entre ces différents niveaux d'objectifs constitue un premier questionnement (B1), sachant que chaque centre doit adapter son action aux caractéristiques du territoire qu'il couvre.
2. À l'échelon de la maison de quartier elle-même, un deuxième questionnement concerne la traduction des principes des projets institutionnels et des orientations des conventions tripartites dans un programme d'activités et des projets d'animation (B2).
3. Finalement, les maisons de quartier ne constituent pas les seuls acteurs d'une politique en matière de cohésion sociale. Il s'agit de s'interroger sur leur capacité à se concerter avec les autres intervenants du domaine (B3).

Sous-questions :

B1 : Les objectifs fixés par les maisons de quartier sont-ils cohérents avec ceux de la charte cantonale, du contrat de prestations de la FASE et ceux des conventions tripartites ?

B2 : Comment les objectifs stratégiques des maisons de quartier (en particulier le projet institutionnel) se traduisent-ils en objectifs opérationnels (programme d'activités et projets d'animation) ? Cette traduction est-elle cohérente ?

B3 : Dans quelle mesure les objectifs formulés par les maisons de quartier permettent-ils une approche concertée avec d'autres acteurs impliqués dans les politiques de cohésion sociale ?

C. Comment les activités réalisées répondent-elles aux besoins identifiés ?

La réalisation des activités d'animation socioculturelle soulève plusieurs questions quant à leur **déroulement** (comment les activités prévues sont-elles réalisées ? Quelles sont les éventuelles modifications par rapport au projet initial ?), à la qualité de la **participation** (est-ce que le public visé participe ? Quelle est l'intensité de la participation ? Arrive-t-on à faire participer de nouvelles personnes ?) et aux **enseignements tirés** (Sous quelles formes les maisons de quartier évaluent-elles

les activités qu'elles mènent ? Comment ces évaluations sont-elles utilisées ?) (C1). Une sous-question spécifique est posée à propos de la couverture des publics cibles (C2) et une dernière sous-question s'intéresse à la pertinence (C3) des activités réalisées dans des territoires en mutation.

Sous-questions :

C1 : Comment les activités de rencontre (événements et accueil libre), liées ou non à des projets communautaires, sont-elles mises en œuvre : quelles sont les différentes activités proposées, qui y participe, avec quel niveau d'implication, quelles sont les interactions découlant des activités et quelles en sont les modalités d'évaluation ?

C2 : Quelles sont les populations les mieux atteintes par les activités tout public des maisons de quartier et quelles sont celles qui sont moins bien atteintes ? Quels sont les freins à leur participation ?

C3 : Dans quelle mesure les activités tout public des MQ constituent-elles un outil pertinent pour le renforcement de la cohésion sociale dans les territoires en mutation ?

D. Dans quelle mesure les différentes composantes de la gouvernance de la FASE (autonomie associative, coordination de région et conventions tripartites) facilitent-elles la réalisation des objectifs des centres, des communes et de l'État ?

Durant ses travaux, l'équipe d'évaluation s'est rendu compte de l'importance pour les parties prenantes de la question de la gouvernance qu'elle n'avait pas directement incluse dans son questionnaire. Ce dernier englobait déjà le rôle des organisations faitières, à savoir la FASE et la FCLR, ainsi que des communes dans l'analyse des besoins, la formulation des objectifs et la garantie d'une cohérence globale. Pour plus de clarté, la Cour a ajouté une question permettant de formuler une appréciation circonstanciée du modèle de gouvernance introduit depuis dix ans²⁴ et faisant l'objet de tensions récurrentes entre les acteurs impliqués. L'amélioration de la politique publique en matière d'animation socioculturelle ne peut faire l'impasse sur cette question.

2.4 Méthodologie

2.4.1 Dispositif méthodologique

Une approche qualitative

La réponse aux questions d'évaluation nécessite le recours à une approche méthodologique de nature essentiellement qualitative. Il s'agit de comprendre comment, dans différents contextes, les acteurs impliqués perçoivent la situation, prennent des décisions et les mettent en œuvre. Pour y parvenir, il est nécessaire de combiner plusieurs techniques de récolte de données dans le cadre de la méthodologie de l'étude de cas. L'unité d'analyse retenue est la maison de quartier et l'espace territorial qu'elle couvre. Afin de prendre en compte la diversité des contextes locaux, des modes d'organisation et des pratiques, il est nécessaire d'étudier plusieurs cas. La Cour a choisi d'étudier quatre cas, un nombre qui permet de garantir une certaine diversité sans trop alourdir le dispositif d'évaluation.

Chaque étude de cas considère l'implantation du centre dans la commune/le quartier, c'est-à-dire les liens de collaboration entre les professionnels (animateurs), les membres des comités de gestion (associations des maisons de quartier), les autorités et les administrations locales, les autres acteurs associatifs locaux et la population en général. Comme la quasi-totalité des centres, les quatre maisons de quartier étudiées sont rattachées à la FASE²⁵, ce qui garantit des conditions organisationnelles

²⁴ Ce modèle sera présenté au point 3.1.6.

²⁵ La Maison onésienne est le seul centre d'animation socioculturelle du canton qui n'est pas rattaché à la FASE. Son financement est exclusivement communal, et elle n'est pas liée par un contrat de prestations.

similaires, même si les niveaux de financement varient selon les communes, faisant que certains centres sont mieux dotés que d'autres.

Sélection des cas à étudier

Les critères de sélection des cas à étudier ont été discutés avec les différentes parties prenantes rencontrées durant la préparation de l'évaluation (DCS, FCLR, FASe et HETS). Il s'agissait de prendre en compte des maisons de quartier proposant des activités tout public et situées dans un contexte de développement ou de renouvellement urbain en cours ou prévu dans un futur proche²⁶. Un autre critère de sélection était la proximité d'un secteur éligible à la politique de cohésion sociale en milieu urbain selon les critères définis par l'observatoire de la cohésion sociale (CATI-GE)²⁷. Six centres ont émergé de ce tri. Une séance a été organisée avec les représentants du personnel de ces centres, qui ont ensuite relayé l'information auprès de leurs comités respectifs. Deux centres ont salué la démarche de la Cour, mais estimé que le contexte se prêtait mal à leur participation durant la période prévue. Les quatre autres ont désigné des référents du comité et de l'équipe pour interagir avec l'équipe d'évaluation. Ces référents ont participé au groupe d'accompagnement mentionné au point 1.1.2²⁸.

Les quatre centres étudiés portent la dénomination de maison de quartier (MQ), indiquant qu'elles proposent une part d'activités à destination de l'ensemble de la population. Du fait de l'objectif d'analyse de la politique publique dans son ensemble, la Cour a choisi de désigner les quatre cas étudiés par des chiffres (MQ1, MQ2, MQ3, MQ4). De la sorte, il apparaît clairement que la démarche n'est pas celle d'un contrôle de telle ou telle maison de quartier.

Caractéristiques des cas étudiés

Ces MQ ne sont pas représentatives de l'ensemble des centres faisant partie de la FASe. Elles ont, pour correspondre aux questions d'évaluation, des caractéristiques très spécifiques décrites ci-dessus. Elles sont, en revanche, représentatives des centres qui :

- proposent des activités tout public visant à renforcer la cohésion sociale,
- réalisent des animations dans des secteurs cumulant les indicateurs de précarité (éligibles à la politique de cohésion sociale en milieu urbain),
- se situent dans des communes confrontées à des enjeux de développement urbain.

Les quatre MQ sont des centres relativement grands, ne serait-ce que parce qu'en plus des activités dites tout public elles offrent des activités spécifiques pour les enfants, les adolescents et les adultes, ce qui nécessite davantage de ressources que des centres focalisés sur un ou deux publics. Elles disposent de ressources s'échelonnant entre 1,2 et 4 millions F par année. Elles emploient entre cinq et neuf animateurs, qui représentent un total d'ETP compris entre 3 et 6. Chaque MQ emploie également du personnel administratif et technique (comptabilité, secrétariat, entretien) et des moniteurs, venant appuyer plus ou moins ponctuellement les animateurs à raison d'un nombre annuel d'heures compris entre 1'500 et 10'000. Chaque MQ dispose d'une petite partie de recettes propres provenant des cotisations des membres, des finances d'inscription à certaines activités et des recettes d'éventuelles ventes (par exemple buvette).

²⁶ Les communes ont été identifiées sur la base des statistiques du nombre de logements construits durant les deux dernières années, en construction ou en projet.

²⁷ L'identification des communes éligibles repose sur le cumul de critères de sélection de six indicateurs de base : revenu annuel brut médian, part des élèves issus de milieux modestes ou défavorisés, part de contribuables à bas revenu, part de chômeurs inscrits en pourcentage de la population de 15 à 64 ans, part de bénéficiaires de l'aide sociale ou de prestations complémentaires et part d'allocations de logement.

²⁸ Le groupe était constitué d'une à deux personnes par maison de quartier, d'un expert de la HETS et de personnes de la FASe et de la FCLR (un représentant par entité).

Récolte de données

Les techniques de récolte de données suivantes ont été employées :

- revue de la littérature (ouvrages, articles) ;
- analyse de documents produits entre 2015 et 2019 par la FASE, la FCLR et les quatre maisons de quartier (PV de séances, rapports annuels, programmes d’activités, journaux, newsletters, site web, statuts et projets institutionnels, contrat de prestations, conventions tripartites) ;
- entretiens individuels (ou collectifs) semi-directifs avec des animateurs, des membres de comité et des acteurs extérieurs (26 personnes durant l’évaluation, 7 durant les phases préparatoires) ;
- observation de 11 séances de comité ou d’équipe, de 4 assemblées générales et de quelques activités ayant eu lieu hors crise COVID19 (7 observations).

En outre, la Cour a étudié tout particulièrement, dans chaque maison de quartier, une activité avec une optique tout public plus ou moins marquée, accessible sans inscription, se déroulant dans des quartiers plutôt défavorisés hors de la maison de quartier et comportant une dimension affirmée d’implication des habitants (elles seront désignées par le terme « activités tout public délocalisées » dans la suite du rapport).

2.5 Limites de l’évaluation

2.5.1 Limites liées à la méthodologie de l’étude de cas

La méthodologie de l’étude de cas permet de comprendre en profondeur le fonctionnement des cas étudiés et d’en tirer des enseignements généralisables sous forme de théorie ou de concepts (Lipset 1963, Yin, 2003). Il s’agit donc d’une généralisation analytique et non statistique (Hamel et al., 1993). Elle permet également d’analyser les facteurs conduisant à l’impact d’une intervention, mais ne peut pas en mesurer un impact qui soit généralisable. En outre, les études de cas qualitatives ne parviennent généralement pas à établir des liens causaux fermes, du fait de l’incapacité des chercheurs à déterminer quelles variables ont réellement un impact (King, Keohane, & Verba, 1994).

2.5.2 Limites liées à la modification du plan de récolte des données

Le plan de récolte des données initialement prévu comportait un recours important à l’observation participante des activités des quatre maisons de quartier. Or, en raison de la crise sanitaire, ces dernières ont fermé leurs portes au public durant plusieurs mois et n’ont rouvert que de façon partielle. Ainsi, aucun événement tout public d’ampleur n’a eu lieu durant l’évaluation. La Cour a choisi de conserver son accent sur les activités tout public et de ne pas changer radicalement son questionnement. Par conséquent, le recours à l’observation a été moins important que prévu. Cette réduction a été compensée, autant que faire se pouvait, par une systématisation de l’analyse documentaire et par la triangulation des sources d’information. Il n’a cependant pas été possible pour la Cour de qualifier précisément la participation aux activités (types de personnes présentes et modalités de leur implication).

2.5.3 Limites liées à la définition du périmètre

L’évaluation ne permet pas de formuler une appréciation sur l’ensemble des activités des centres ni sur les réalisations spécifiques déployées par les travailleurs sociaux hors murs.

2.6 Présentation des analyses dans le rapport

La suite du rapport aborde la question de la gouvernance (chapitre 3) qui est essentielle pour la compréhension des études de cas résumées dans le chapitre 4 et consultables en annexe (chapitre 10). Le chapitre 5 présente les réponses aux questions d’évaluation, les constats et les recommandations.

3 COMPRENDRE LA GOUVERNANCE DE L'ANIMATION SOCIOCULTURELLE

Ce chapitre vise à comprendre la structuration progressive de la gouvernance de l'animation socioculturelle (partie 3.1), ainsi qu'à présenter les caractéristiques principales d'un système particulièrement complexe (partie 3.2). Il permet également d'apporter une première synthèse des éléments globaux de cette gouvernance, tandis que les études de cas, résumées au chapitre 4 et présentées au chapitre 10, illustreront l'influence de ces éléments sur le fonctionnement des centres.

3.1 Évolution du cadre de gouvernance

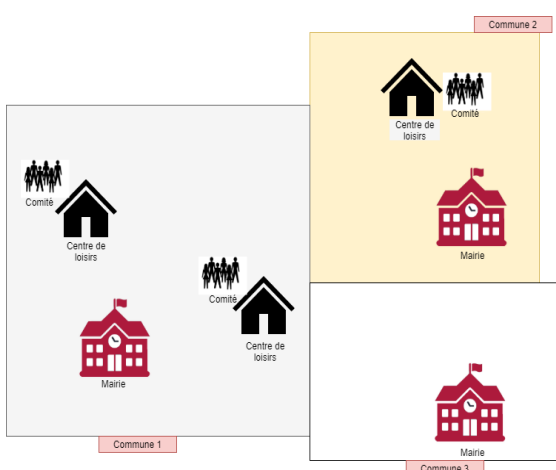
3.1.1 Création des centres dans les années 1960

Les premiers centres ont été créés dans les années 1960, une période caractérisée par une haute conjoncture, une urbanisation rapide et une forte immigration. Le but de ces premiers centres était de créer des « *loisirs sains et éducatifs pour la jeunesse d'un quartier* » (Felder, 1979 : 29). Il s'agissait notamment de « *prévenir la délinquance juvénile* » et de répondre aux besoins engendrés par l'augmentation du nombre de jeunes issus du *baby-boom*.

Les premiers centres étaient souvent liés aux mouvements chrétiens et animés par des bénévoles. En 1962, le département de l'instruction publique a commencé à subventionner les centres, à condition notamment qu'ils adoptent une structure associative laïque²⁹. Ces associations regroupaient des parents et des habitants du quartier. Un comité, élu par les membres de l'association, gérait le centre. En 1962 est créée une école spécialisée pour former professionnellement les employés du secteur et faire de l'animation un métier à part entière.

La fin des années 1960 a marqué un tournant dans la définition de l'animation, qui a alors cherché à « *démocratiser la culture* » (Felder, 1979 : 42), notamment par le biais du théâtre (Dupanloup et al., 2020).

Figure 5 : Organisation des centres dans les années 1960



La figure ci-contre prend le cas (fictif) de trois communes, une avec deux centres, une avec un centre et une sans aucun centre³⁰. Cette configuration de départ permettra, par la suite, d'illustrer l'évolution des relations entre ces échelles territoriales (points 3.1.2, 3.1.3, 3.1.5 et 3.1.6).

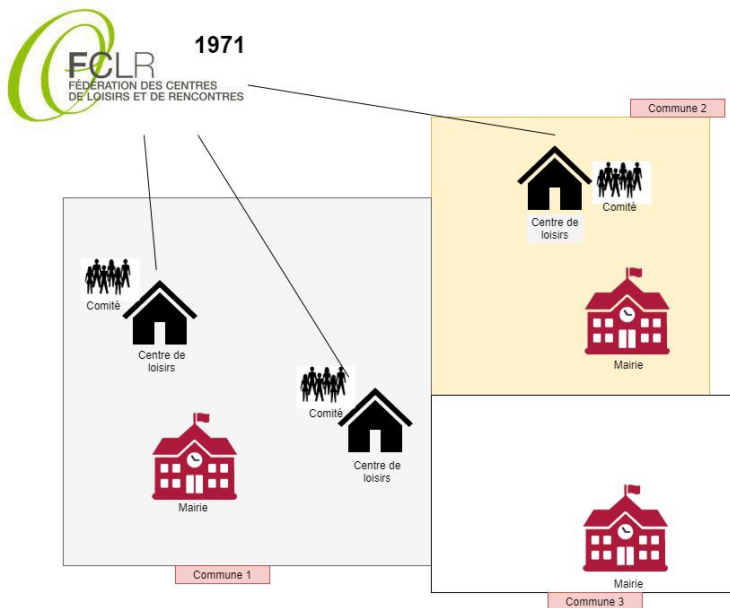
Cette première figure montre la situation initiale de l'animation socioculturelle dans laquelle les centres adoptent une structure associative, sous la responsabilité d'un comité afin de percevoir des subventions du canton et de la commune. Chaque centre suit ses propres orientations.

²⁹ En principe, l'État finance alors les salaires, tandis que les communes prennent en charge les locaux et le fonctionnement.

³⁰ Certaines communes n'ont pas de centre, ce qui ne veut pas dire que leurs habitants ne fréquentent pas le centre d'une autre commune puisqu'il s'agit de lieux ouverts.

3.1.2 Regroupement des associations des centres (1971)

Figure 6 : Organisation des centres à partir de 1971



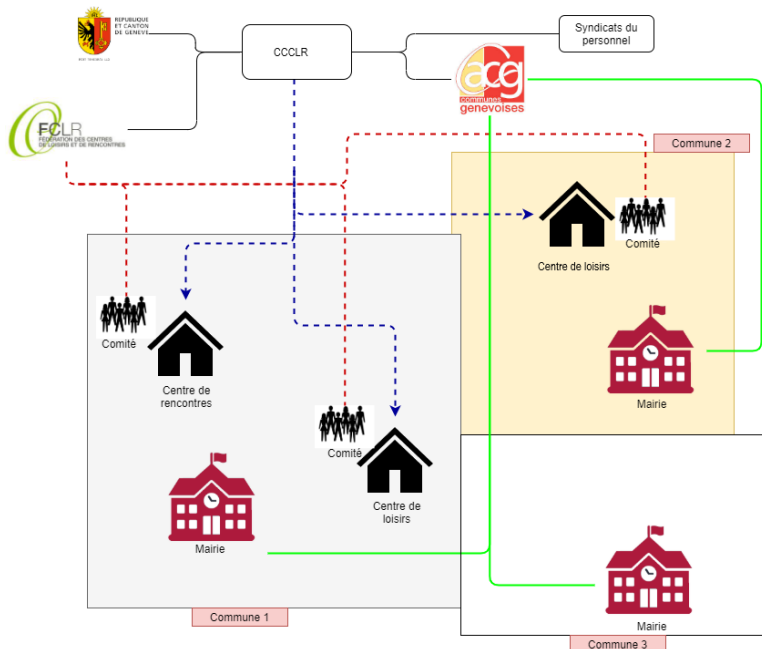
En 1971, les 14 associations de centres se sont regroupées dans une fédération qui devient leur interlocuteur vis-à-vis des autorités cantonales, lesquelles vont lui confier le versement des salaires du personnel. La fédération des centres de loisirs et de rencontre (FCLR) accomplira cette tâche jusqu'en 1986. Ce regroupement visait à « *préserver l'esprit, essentiellement participatif, de l'animation socioculturelle genevoise* » (rapport d'activité 2011 de la FCLR).

Durant cette période, les centres se sont faits les relais des mouvements contestataires de l'époque (libération des femmes, tiers-mondisme, mouvement antinucléaire, autogestion), et leurs

programmes se sont ouverts à toute la population des quartiers et communes (au-delà des enfants et des jeunes). Cette nouvelle orientation n'a pas été sans susciter des conflits avec les communes (coupures de subventions, fermetures).

3.1.3 Création d'une structure de concertation (1976)

Figure 7 : Organisation des centres dès 1976



Entre 1972 et 1974, une commission d'experts quadripartite (animateurs, comités, communes, État) a analysé la situation des centres en profondeur et proposé de créer une structure de concertation afin que les principaux partenaires impliqués puissent régler entre eux, sans politisation, les questions-cadres quant aux missions, à l'organisation des centres et à la répartition des subsides cantonaux.

En 1976, le Conseil d'État a instauré (par le règlement J-8-2) la commission consultative des centres de loisirs et de rencontres (CCCLR). Cet organe quadripartite, dont les membres étaient désignés par le Conseil d'État, l'association des communes

genevoises, la FCLR et les syndicats du personnel, avait notamment pour rôle de veiller au bon fonctionnement des centres et d'appliquer la politique générale des centres de loisirs (priorité aux activités en faveur des enfants et des adolescents avec possibilité, sous réserve de l'accord de la commune, d'offrir des lieux de rencontre pour toute la population). La création de cette commission a constitué une première institutionnalisation des centres, sans en arriver à une étatisation des loisirs

(Dupanloup et al., 2020). Les liens entre la commission et les centres restaient toutefois limités aux questions administratives.

3.1.4 Charte cantonale (1993)

Les années 1990 ont marqué l'entrée dans une conjoncture plus difficile : forte hausse du chômage, difficultés d'insertion des jeunes. La crise du logement a conduit les autorités à abaisser le plafond du barème d'accès aux logements subventionnés, ce qui a entraîné une baisse de la mixité sociale. Dans le même temps, les pouvoirs publics ont fait face à une crise budgétaire et choisi de diminuer les subventions allouées aux centres en réaffirmant la priorité des programmes destinés à la jeunesse.

Menée entre 1989 et 1991, une recherche participative sur l'évaluation interactive dans les centres a constaté que « *des orientations sociopolitiques générales [faisaient] défaut sur le plan cantonal* » (Vuille, 1992, p. 196), que ce soit de la CCCLR ou de la FCLR. Elle a mis en évidence le fait que certains centres avaient formalisé leurs principes d'action, mais que dans d'autres régnait la loi du plus fort, ce qui engendrait des conflits importants. Cette recherche a fait apparaître aux acteurs du domaine la nécessité de s'entendre, non seulement entre animateurs à l'intérieur des centres, mais également d'avoir une base commune en définissant les objectifs des quatre partenaires de l'animation socioculturelle. De plus, l'auteur précisait que sans une telle base, il n'était pas possible d'évaluer l'action des centres.

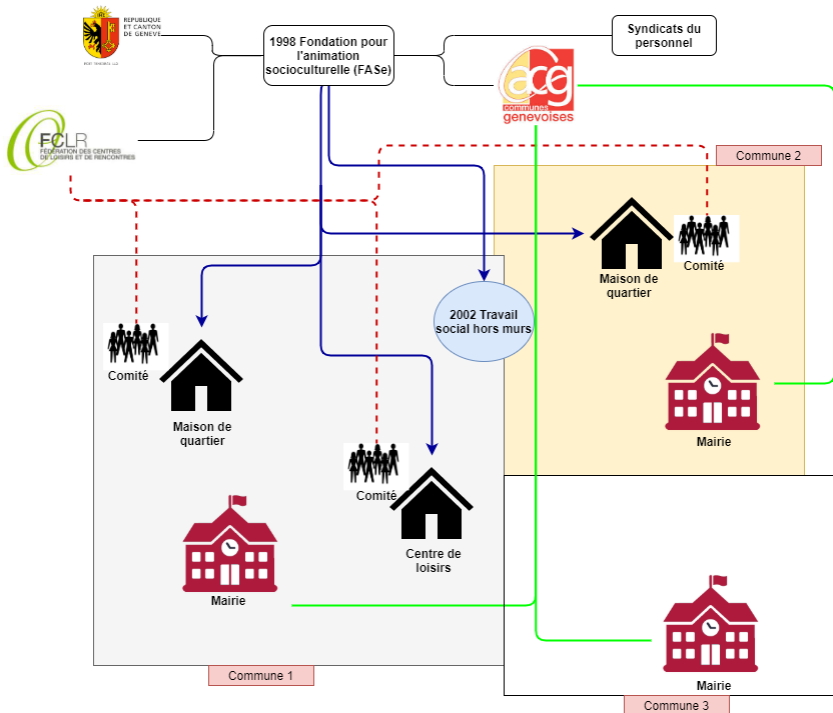
Cette recommandation fut entendue. Un processus d'un an permit à un groupe de travail de 17 personnes, mandaté par la CCCLR et représentant les quatre partenaires, d'élaborer une charte cantonale qui fut ratifiée le 22 septembre 1993. Cette charte a permis à la fois de reconnaître ce qui se pratiquait dans les centres et d'harmoniser les pratiques. Concernant les relations entre les différents partenaires, elle a posé la nécessité de travailler ensemble, en affirmant qu'il « *faut viser la complémentarité et l'enrichissement mutuel entre structures cantonales et locales, entre les volontaires, bénévoles et les professionnels, entre les acteurs des centres et les habitants, les usagers* » (p. 14).

3.1.5 Création d'une fondation de droit public (1998)

La CCCLR était devenue un service administratif du département de l'instruction publique en 1991. Afin de consolider son financement et de développer des partenariats avec les communes, elle s'est transformée en fondation de droit public en 1998 : la fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe). Ce changement de statut a donné une base légale, et non plus seulement réglementaire, à cette structure. La mission de la nouvelle fondation couvre les tâches administratives de la CCCLR et y ajoute un appui aux centres pour « *l'élaboration et la conduite de leurs programmes d'activités* », ainsi qu'un objectif de veiller à la cohérence de la politique cantonale (art. 8 al. 1 LCLFASe).

Dans cette nouvelle structure, les quatre partenaires sont représentés au Conseil de fondation, et le personnel y a obtenu une voix délibérative dont il ne disposait pas dans la CCCLR. Fait inédit, les délégués des centres (associations et personnel) y sont alors plus nombreux que ceux du canton et des communes.

Figure 8 : Organisation des centres dès 1998



En 2002, la LCLFASe est complétée pour inclure le travail social hors murs, pratique expérimentée dès la fin des années 80 dans la commune de Vernier et développée dans d'autres communes durant la décennie suivante. La double particularité des équipes TSHM est qu'elles peuvent couvrir plusieurs communes et sont directement rattachées à la FASe (pas d'association).

La deuxième moitié des années 2000 est marquée par l'introduction des contrats de prestations entre la FASe, l'État, les communes et les centres associatifs. La loi sur les

indemnités et les aides financières (LIAF ; D 1 11) du 15 décembre 2005 fait de leur approbation par le Grand Conseil une obligation³¹.

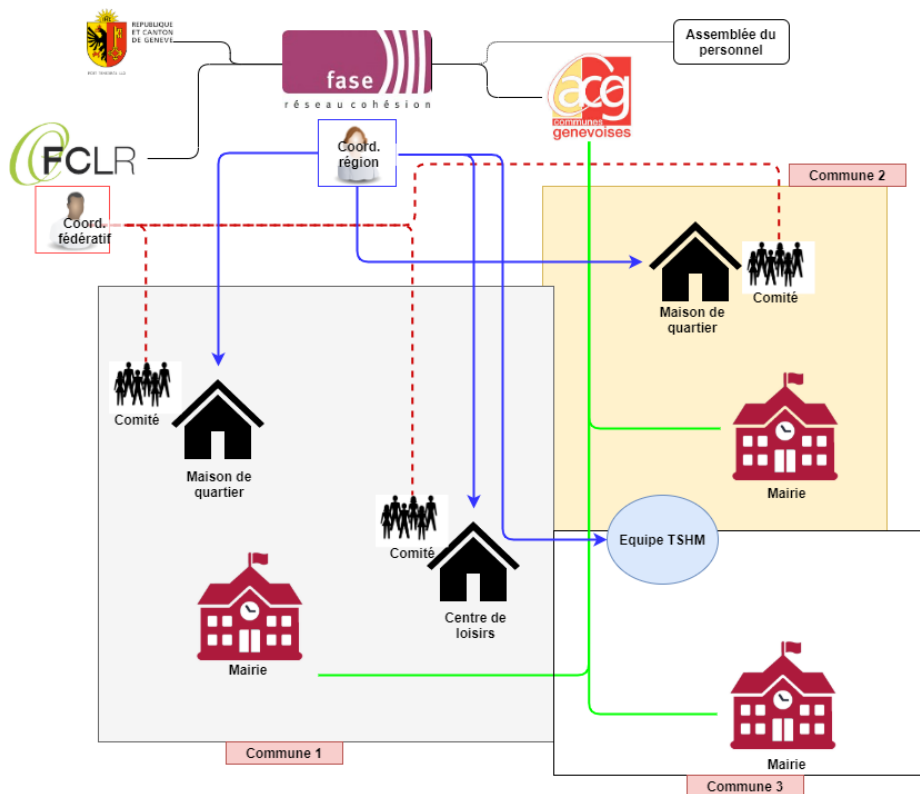
Durant la période 2003-2008, différentes initiatives ont été lancées pour définir une nouvelle gouvernance, avec notamment la commission charte-évaluation-prestation regroupant, à nouveau, les quatre partenaires figurant en haut de la Figure 8. Ces discussions n'ont cependant pas abouti et la FASe a fait face à une crise dont les conséquences sont présentées au point suivant.

3.1.6 Nouvelle gouvernance et régionalisation (2011)

En 2008, le conseil de fondation de la FASe a refusé d'approuver le budget 2009, ainsi que le plan financier quadriennal, parce que sa majorité s'opposait aux mesures d'économie proposées par l'État. Ce refus a placé la fondation dans une situation délicate pour l'approbation du contrat de prestations 2009-2010, étant donné les exigences de la LIAF. Fin octobre, le Conseil d'État a déposé un projet de loi modifiant l'équilibre au sein du conseil de fondation, de manière à donner aux représentants des financeurs une majorité. Cette révision a été approuvée en décembre par le Grand Conseil. Le budget 2009 a été adopté peu après par un conseil de fondation renouvelé.

³¹ Les conventions entre la FASe et les communes et entre les communes et les centres n'impliquant pas de subventions cantonales, elles ne sont pas soumises à cette obligation.

Figure 9 : Organisation des centres dès 2011



Un nouveau groupe de travail a été créé en 2009 pour travailler sur un projet institutionnel pour la FASE définissant plus clairement le rôle de chaque acteur. Ce groupe, constitué de deux représentants par partenaire, a proposé un nouveau modèle de gouvernance qui a été validé en février 2010 par le conseil de fondation et est entré en vigueur en 2011.

Ce modèle, toujours en vigueur, s'appuie sur deux instruments principaux : la régionalisation (cf. l'encadré ci-dessous) et les conventions tripartites.

Avec ce nouveau modèle, le secrétariat général de la FASE et le secrétariat permanent de la FCLR disposent de coordinateurs travaillant sur des régions spécifiques. La coordination de région et les conventions tripartites seront étudiées plus en détail aux points 3.2.2 et 3.2.5.

En 2011, un procès-verbal du conseil de fondation évoquait les principes et buts de la régionalisation qui sont reproduits dans l'encadré ci-dessous³².

Principes de la régionalisation

- La commune/le quartier constitue « l'unité de base » des actions des centres et des actions TSHM ;
- La région constitue « l'unité de base » de la coordination des dispositifs ;
- Les régions sont un outil, pas une finalité : la question du sens doit être dominante.

Buts de la régionalisation

- Espace qui rassemble les acteurs concernés par l'atteinte des missions de la FASE : renforcer la cohésion sociale par le développement d'actions qui répondent à des besoins/demandes sociales, qui favorisent la mobilisation collective et individuelle, qui permettent un renforcement des compétences de collectifs et/ou d'individus.
- Espace qui favorise la création et le renforcement de liens entre les équipes, mais aussi entre les comités ou encore entre les communes, autour de problématiques communes.
- Espace d'échange de pratiques, de savoirs, de formation-action, en lien avec le territoire et ses spécificités.
- Espace qui favorise la mise en lien des problématiques locales avec les compétences présentes, qui permet l'émergence de projets.
- Espace d'évaluation transversale des actions, qui favorise la capitalisation des enseignements issus de l'évaluation des actions.

³² Procès-verbal de la séance du 9 mai 2011. Ces éléments sont également cités dans le rapport annuel (public) de la FCLR.

La régionalisation constitue notamment une concrétisation de l'invite légale ajoutée en 2002 à la LCLFASe : « Afin de coordonner les actions de terrain et notamment le développement du travail social "hors murs", le canton et les communes encouragent la mise sur pied de réseaux locaux de complémentarité regroupant les divers intervenants exerçant une activité sociale et de prévention » (art. 6 al. 2).

La régionalisation constitue un changement important, souvent thématiqué sous l'angle de la limitation de l'autonomie associative, du fait de la création des coordinateurs de région de la FASe, dont les compétences recoupent en partie celles des associations de centres. L'angle privilégié par la Cour est différent, il s'agit d'analyser la contribution de cette régionalisation au développement d'une politique publique visant la cohésion sociale. Les principes et buts définis dans l'encadré ci-dessus constituent également un référentiel pour la présente évaluation qui examine leur concrétisation dans le périmètre étudié.

3.2 Situation actuelle

Cette section commence par présenter les attributions des différents acteurs (3.2.1), poursuit avec la mise en œuvre de la régionalisation (3.2.2), met en perspective les objectifs fixés par les contrats de prestations depuis 2011 (3.2.3), avant d'analyser la validation par la FCLR des projets associatifs des centres (3.2.4), puis le processus lié aux conventions tripartites (3.2.5). Elle traite enfin du débat sur la municipalisation des centres (3.2.6).

3.2.1 Répartition des responsabilités³³

Les **associations de centres** sont autonomes dans la définition et l'accomplissement de leurs missions et de leur politique d'animation. Elles élisent, lors d'une assemblée générale annuelle, un comité responsable de la gestion du centre (priorités, programme, gestion des ressources, relations de travail)³⁴. Les comités partagent certaines de ces responsabilités avec les équipes³⁵ et les coordinateurs de région de la FASe³⁶.

La **fédération des associations de centres** (FCLR) dispose d'un comité élu par son assemblée générale dans laquelle chaque association de centre dispose d'une voix. L'assemblée générale se réunit plusieurs fois par an (3 à 5 fois durant les dernières années). Le comité de la FCLR chapeaute le secrétariat permanent (deux secrétaires et trois coordinateurs fédératifs pour un total de 4 ETP).

Le **conseil de fondation de la FASe** est l'organe stratégique de la fondation qui se réunit 5 à 7 fois par an. Il administre et dirige la fondation. Il désigne un bureau, organe de liaison entre le stratégique et l'opérationnel, comprenant le président, nommé par le canton, le vice-président, nommé par les communes, le président de la FCLR et le secrétaire général de la FASe.

Le **secrétariat général de la FASe** est l'organe opérationnel de la fondation chargé d'exécuter les décisions du conseil. Il est l'employeur du personnel permanent des centres. Au sein du secrétariat général, la **direction opérationnelle** est chargée de la cohérence de l'ensemble des programmes d'actions à l'échelle territoriale (art. 21 du règlement interne de la FASe). Elle est garante de la cohérence de l'action des coordinateurs de région de la FASe et du lien de ceux-ci avec les

³³ La plupart des informations présentées ci-dessous sont extraites du règlement interne de la FASe.

³⁴ Ces responsabilités sont énumérées à l'art. 42 du règlement interne de la FASe.

³⁵ Cette répartition varie selon les centres et dépend notamment de la présence ou non de responsables d'équipe.

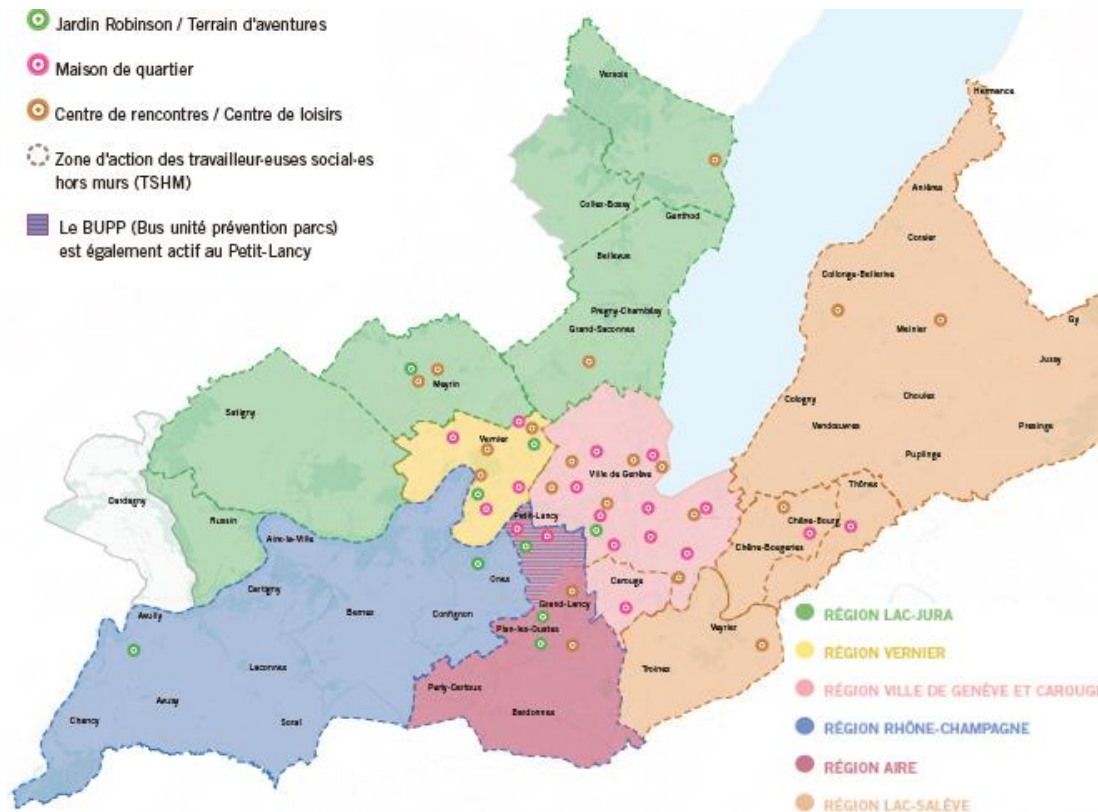
³⁶ Le tableau figurant à la page 69 de la convention collective de travail répartit ces compétences.

coordinateurs de la FCLR. Cette coordination s'opère notamment au sein du **collège opérationnel**³⁷, qui a pour mission de prendre en compte les éléments en relation avec les terrains et d'assurer une unité d'ensemble.

3.2.2 Découpage régional et coordination de région

La figure ci-dessous montre la répartition des structures d'animation dans les six régions.

Figure 10 : Régions et structures d'animation (source : rapport annuel 2019 de la FASE)



Dans chaque région, les **coordinateurs de région de la FASE** ont, selon leur cahier des charges et « dans le respect du principe de subsidiarité et des valeurs de l'animation socioculturelle », pour mission de :

- « faciliter la mise en œuvre sur le plan régional des consensus institutionnels définis conjointement par l'ensemble des partenaires,
- assurer la cohérence métier et territoriale des interventions de la FASE dans le respect des orientations de l'institution,
- favoriser le développement d'une culture commune et contribuer à l'innovation en faveur du mieux-vivre ensemble. » (Convention collective de travail de la FASE, p. 68)

Ils sont également responsables de l'ensemble du personnel sous contrat FASE de la région qui leur est confiée (par délégation du secrétaire général et sous l'autorité du directeur opérationnel).

La définition du cahier des charges des coordinateurs de région a fait l'objet de longues discussions, portant principalement sur l'aspect hiérarchique de la relation entre les coordinateurs et les équipes des centres. En effet, ces dernières dépendent également, selon le règlement interne de la FASE, des comités associatifs. Les coordinateurs de région ont commencé à fonctionner sans cahier des charges

³⁷ Le collège opérationnel rassemble, dans sa composition actuelle, les coordinateurs et coordinatrices de région, la déléguée au suivi des situations complexes et aux supervisions et la chargée de communication, sous la responsabilité du directeur opérationnel. Le secrétaire général y assiste.

et ont rencontré des difficultés à communiquer avec certains comités et équipes qui ne reconnaissaient pas leur légitimité. Un projet de cahier des charges a été mis en consultation au printemps 2015. Une version définitive a été acceptée par la majorité du conseil de fondation en septembre 2016.

À la suite d'un audit externe recommandant à la FASE de clarifier la responsabilité d'employeur de la fondation, la discussion sur les rôles respectifs des associations et de la fondation s'est poursuivie durant toute l'année 2019 avec la présentation d'avis de droit partiellement contradictoires par le secrétariat général de la FASE et le comité de la FCLR. Pour les représentants associatifs, il était primordial que les comités puissent choisir des collaborateurs se mettant au service du projet associatif/institutionnel de chaque centre. Pour ce faire, il leur paraissait nécessaire que les comités soient reconnus comme employeurs de terrain ou employeurs au quotidien, parallèlement au statut d'employeur juridique de la FASE. En novembre 2019, le conseil de fondation a décidé que cette question serait traitée ultérieurement, une fois qu'un autre groupe de travail, chargé en 2015 de travailler sur une version complète³⁸ du projet institutionnel de la FASE aurait terminé ses travaux. Ces travaux sont toujours en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

Dans ce contexte, l'activité des coordinateurs de région s'est orientée sur trois pôles :

- l'organisation des processus liés aux conventions tripartites avec un rôle important dans la synthèse des objectifs proposés par les différentes parties (impulsion et soutien méthodologique) ;
- le suivi du personnel des centres (en collaboration avec les comités selon les règles prévues par le tableau de la page 69 de la CCT) et des équipes TSHM ;
- les relations avec les communes (expertise, interface avec certaines équipes).

Les réticences du terrain évoquées ci-dessus ont conduit les coordinateurs à prendre des positions relevant davantage de la médiation que d'une relation hiérarchique autoritaire. Ils sont souvent sollicités en cas de crise au sein d'équipes ou de crise entre équipe et comité (parfois conjointement avec les coordinateurs de la FCLR). Les personnes rencontrées par la Cour font état d'une acceptation croissante du rôle des coordinateurs de région qui sont de plus en plus sollicités par les centres et les communes.

Les coordinateurs de région se rencontrent chaque semaine pour un colloque opérationnel. Ces occasions leur permettent d'échanger informations et pratiques. Une fois toutes les six semaines, les coordinateurs FCLR y participent.

Les **coordinateurs de la FCLR** ont, selon leur cahier des charges, deux principales missions :

- participer à la définition de la politique fédérative, assurer la continuité des politiques menées et soutenir le comité de la fédération dans son rôle ;
- assurer différents mandats de coordination sur le plan local, régional et cantonal, et représenter la FCLR auprès du public, des partenaires institutionnels et politiques.

La fédération dispose actuellement de trois coordinateurs qui couvrent chacun un secteur spécifique : la rive gauche, la ville de Genève et la rive droite. Dans leur secteur, les coordinateurs peuvent venir en appui des associations de centres qui le demandent. Cet appui ne constitue cependant qu'une part réduite de leur cahier des charges qui couvre tous les besoins d'une fédération de 47 associations. Les coordinateurs de la FCLR assurent notamment la préparation et l'organisation de toutes les activités internes de la FCLR comme celles partagées avec la FASE.

³⁸ Le nouveau modèle de gouvernance validé en 2010 était conçu comme une première étape de l'élaboration d'un projet institutionnel portant également sur les missions de la FASE et non uniquement sur son organisation.

3.2.3 Les contrats de prestations

Depuis 2004, le financement cantonal de la FASE est garanti par un contrat de prestations. Ces contrats contiennent des objectifs qui sont négociés entre le département responsable (jusqu'en 2018 le DIP, depuis lors le DCS) et la FASE.

Depuis 2011, les contrats de prestations adoptent une logique distinguant des objectifs généraux et stratégiques. Les objectifs généraux restent identiques dans les quatre contrats de prestations couvrant la période 2011-2024. Il s'agit de :

- favoriser l'intégration sociale, en développant des actions auprès et pour toutes les catégories de la population ;
- favoriser une citoyenneté active, en offrant un cadre propice au renforcement du sentiment d'appartenance au tissu local, tout en permettant un engagement social de la population ;
- répondre aux demandes locales appartenant à ses domaines d'action, en favorisant la mise en lien de ces demandes et des solutions possibles.

Le Tableau 1 retrace l'évolution des objectifs stratégiques des contrats de prestations. Il permet de constater que le champ couvert par la FASE est vaste, ce qui conduit à des objectifs souvent très globaux, qui sont ensuite déclinés en sous-objectifs plus spécifiques. Il apparaît également que certains objectifs sont relativement stables (par exemple la participation citoyenne et la collaboration avec d'autres entités poursuivant des missions proches de celles de la FASE), alors que ceux concernant surtout la jeunesse sont plus évolutifs. Ces variations montrent que la fondation est souvent sollicitée pour des problématiques émergentes qui complètent les objectifs fondamentaux de l'animation socioculturelle. En outre, les objectifs concernant spécifiquement l'action tout public (cases jaunes) sont toujours présents.

Tableau 1 : Objectifs stratégiques des contrats de prestations 2011-2024

2011-2012 et 2013-2016	2017-2020	2021-2024
1. Renforcement des actions à destination des enfants et jeunes issus de milieux précaires	1. Mobiliser les compétences de la jeunesse	1. Mobiliser les compétences de la jeunesse
2. Renforcement des actions en faveur de la diversité	2. Intensifier le respect des différences	2. Renforcer l'inclusion sociale
	3. Relier les appartenances culturelles	3. Favoriser les dynamiques porteuses de cohésion sociale dans les quartiers en mutation
3. Renforcement de la démocratie participative	4. Renforcer la participation et l'engagement citoyen	4. Renforcer la participation et l'engagement citoyen
5. Actions spécifiques ³⁹	5. Prévenir les violences et réduire les atteintes à la personnalité	5. Renforcer la considération interpersonnelle
4. Participation active à la cohérence et à la complémentarité des politiques publiques recouvrant les champs d'activités de la FASE	6. Participer activement à l'évolution des politiques publiques ainsi qu'à la cohérence et complémentarité des dispositifs cantonaux	6. Participation active à l'évolution des politiques publiques recouvrant les champs d'activités de la FASE

N. B. L'ordre des deux derniers objectifs de la première colonne a été adapté de manière à faciliter la comparaison.

³⁹ Ajuster les horaires des centres à l'extension de l'horaire scolaire, participer à la mise œuvre de l'accueil à journée continue, gérer l'unité d'assistance personnelle pour mineurs en procédure pénale ou condamnés.

3.2.4 Projets institutionnels/associatifs

Certains centres ont commencé à élaborer des projets institutionnels ou associatifs à partir des années 1990. Depuis l'introduction de la nouvelle gouvernance en 2011, l'existence d'un projet institutionnel et l'élaboration d'un programme d'actions annuel sont devenues obligatoires (règlement interne de la FASE). Ces documents doivent en effet être annexés aux conventions tripartites dont la signature est nécessaire pour obtenir un financement communal. De ce fait, les associations membres ont quasi toutes révisé, voire créé leur projet institutionnel durant l'année 2011. La FCLR a été chargée de garantir la cohérence et la validité de ces projets⁴⁰.

Ces premiers projets institutionnels ont été validés dans la limite des ressources disponibles (tant à la FCLR que dans les comités). L'assemblée générale de la fédération a souhaité qu'un processus plus approfondi soit mené par la suite. Pour réaliser cette tâche, la FCLR a beaucoup échangé avec ses membres, a conçu une grille d'analyse permettant de soutenir les associations dans la révision de leur projet institutionnel, partant de l'idée que ces derniers devaient être mis à jour régulièrement (parce que le contexte et les personnes changent).

La validation réalisée à partir de cette grille d'analyse est appelée « *évaluation concertée* ». Elle se déroule suivant un processus en plusieurs étapes (séance d'information, séance d'évaluation concertée, synthèse de la séance, ratification), incluant un coordinateur et un membre du comité de la FCLR, ainsi que les représentants des centres dont les projets sont validés. Ce processus a commencé en 2016. Les centres ne peuvent être contraints d'y prendre part. À fin 2020, 36 centres avaient réalisé tout le processus, les neuf autres ne s'étaient pas encore, en dépit des sollicitations de la FCLR, engagés dans le processus.

Pour la FCLR, le processus de validation des projets institutionnels apporte une contribution positive sur plusieurs points :

- Il permet de doter les associations d'intentions politiques comparables à celles des communes et du canton (contrat de prestations).
- Il aide les centres (comités et équipes) à inscrire leur action par rapport à des valeurs communes et des logiques d'actions.
- Il permet de renforcer chez chacun la conception de l'animation socioculturelle et l'idée de communauté de valeurs.

La FCLR met également en lumière quelques points d'amélioration :

- La richesse des projets institutionnels des différents centres pourrait être partagée au travers de discussions et d'échanges en vue de mutualiser ces savoir-faire.
- L'élaboration d'un projet et sa validation sont fortement tributaires de la vitalité et de la volonté de participer des associations.

3.2.5 Les conventions tripartites

Introduites en 2011, les conventions tripartites remplacent les doubles conventions, commune-association de centre et commune-FASe développées durant les années 2000. Leur signature est une exigence légale : « *Les communes concernées signent les conventions fixant le cadre des relations avec la Fondation et les centres, ainsi que les engagements réciproques qui en découlent* » (art 6. al. 6 LCLFASe). Ces conventions règlent les questions de collaboration entre les autorités communales, les associations de centres et équipes TSHM⁴¹ présentes sur le territoire communal et la fondation :

⁴⁰ Cette mission apparaît dans la convention qu'elle a signée avec la FASE (art. 4) et dans le règlement interne de la FASE (art. 41).

⁴¹ Le secrétariat général de la FASE, représenté par les coordinateurs de région, élabore, d'entente avec la commune, un protocole de collaboration et un programme d'actions propres au travail social hors murs.

- La **commune** s’engage, outre les ressources financières et matérielles, à favoriser la concertation entre les partenaires, ainsi qu’à assurer une représentation de la commune dans les associations (souvent à l’assemblée générale, parfois au comité).
- La ou les **association(s)** s’engage(nt) à annoncer leurs activités, à communiquer un bilan dans un rapport annuel, à présenter leurs budgets, comptes et bilans et à participer à ce processus.
- La **FASe** s’engage, outre les activités de coordination et de gestion déjà citées, à veiller à la réalisation des actions des éventuels TSHM et à en fournir un bilan annuel.

Le coordinateur de région prépare les différentes séances et peut proposer des formulations pour le plan triennal qui constitue la partie évolutive des conventions tripartites. Les autres éléments de ces conventions sont très génériques et semblables dans toutes les communes, à l’exception de la ville de Genève qui dispose d’un modèle spécifique issu de la négociation avec les 17 centres présents sur son territoire.

Les conventions tripartites visent à développer une cohérence et des synergies entre :

- les orientations politiques communales,
- les objectifs stratégiques de la FASe, définis dans le contrat de prestations, mais aussi les objectifs contenus dans tous les autres textes de référence (loi, charte cantonale, référentiel du travail social hors murs, règlement interne, convention collective, etc.),
- le projet institutionnel et le programme d’actions du ou des centre(s),
- le protocole d’action et le programme d’action des éventuels TSHM.

De 2011 à 2016, les objectifs des conventions triparties devaient être évalués et ajustés chaque année. En 2017, le cadre général des conventions tripartites a adopté une approche plus prospective visant à mieux anticiper les évolutions démographiques et l’émergence de nouveaux quartiers, ainsi qu’à rechercher davantage de mutualisation des ressources et compétences. Dans ces nouvelles conventions, les parties sont appelées à définir des objectifs et des cibles leur permettant d’œuvrer au renforcement de la cohésion sociale. Les objectifs et le bilan se présentent désormais sous la forme d’un **plan triennal** évalué en fin de période, mais suivi par une réunion annuelle d’ajustement permettant de discuter des objectifs et de déterminer s’ils sont toujours d’actualité.

La ville de Genève constitue un cas à part. Ses 17 centres signent chacun une convention avec la ville et choisissent eux-mêmes leurs objectifs (au minimum deux axes). La réalisation de ces objectifs est discutée lors d’une rencontre d’échange annuelle entre le centre, la ville et la FASe. Pour l’aspect collectif, un forum a lieu chaque année pour faciliter l’échange d’expériences sur des questions transversales.

Pour les personnes rencontrées par la Cour, les conventions tripartites ont permis des avancées dans plusieurs domaines :

- clarification des attentes des communes envers la FASe, les centres et les TSHM ;
- explicitation du travail développé sur le terrain ;
- échange d’informations conduisant à des appréciations partagées ;
- propositions d’actions dans des territoires/quartiers peu touchés jusqu’alors ;
- développement de projets communs ;
- développement d’une démarche réflexive questionnant les activités menées en regard des objectifs posés.

Elles relèvent également des points d’amélioration :

- le temps nécessaire pour participer activement,
- la forte implication des coordinateurs de région qui peut limiter l’appropriation par les autres acteurs,
- un passage pas toujours évident d’une obligation à un « *outil pédagogique partagé* » permettant aux différentes parties d’apprendre les unes des autres,

- des diagnostics peu étayés,
- des objectifs très nombreux et dont l'atteinte est difficile à objectiver,
- peu d'évaluation formelle, faute de données.

3.2.6 Débat sur la municipalisation des centres

La complexité de la structure de gouvernance actuelle, conjuguée à la volonté cantonale de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes, a conduit plusieurs fois les autorités à remettre en question la répartition actuelle des compétences et du financement. Ce sujet a notamment été abordé en 2016 où, à la demande du département présidentiel, plusieurs scénarios avaient été considérés par le DIP, dont le plus radical consistait à faire assumer aux communes l'intégralité des prestations avec le remplacement de la FASe par un groupement intercommunal. Le DIP avait alors recommandé le maintien du système existant.

Cette question a refait surface en 2020 dans le cadre des négociations sur la répartition des tâches entre le canton et les communes⁴². L'animation socioculturelle fait partie des tâches concernées par ces négociations. Plusieurs acteurs font un parallèle entre la situation des centres et celles des institutions de la petite enfance et des centres. Les deux structures sont en effet placées sous la responsabilité d'associations. Des communes comme Vernier ont déjà fait de leurs crèches des services communaux et la ville de Genève l'envisage sérieusement pour plusieurs raisons telles que la difficulté à recruter des parents dans les comités et le manque de possibilités de piloter le secteur.

La comparaison entre animation socioculturelle et petite enfance est cependant limitée. Il n'existe pas, dans le cas de la petite enfance, d'institution disposant des prérogatives de la FASe ni de contrat de prestations fixant un cadre et des objectifs pour l'ensemble du canton. Selon une analyse réalisée par le DIP en 2016, après consultation d'experts de la thématique, la structure particulière de l'animation socioculturelle apporte une cohérence à la politique publique, garantit l'universalisme et l'équité d'accès aux prestations, permet un dialogue institutionnel avec d'autres entités cantonales (police, Tribunal des mineurs, service de protection des mineurs, office pour la formation professionnelle et continue) et garantit une analyse et une réponse à des problématiques sociales transversales. Elle permet également une réactivité de mise en œuvre sans devoir passer systématiquement par des adaptations légales et réglementaires. Enfin, le cofinancement par les communes et la structure associative permettent un ancrage local et donc une diversité des réponses à des besoins variables et évolutifs.

La section suivante synthétise les aspects structurants de la gouvernance actuelle.

3.3 Synthèse

L'animation socioculturelle constitue un cas particulier en matière de gouvernance. Le système est complexe et en constante évolution, la gouvernance étudiée présente les particularités suivantes :

- Elle combine plusieurs échelles géographiques :
 - le **quartier** où émergent les différentes problématiques et où les acteurs locaux (écoles, association de parents ou d'habitants, équipes parascolaires) échangent avec un centre et des services communaux ;
 - le **territoire** couvert par les actions qu'un **centre** met en œuvre en réponse à ces problématiques, notamment à travers son projet institutionnel ;
 - la **commune** à l'échelle de laquelle les partenaires se coordonnent, en particulier au travers des conventions tripartites ;

⁴² Voir le PL 12782 pour un rappel des enjeux et des étapes de ce processus toujours en cours.

- la **région FASe** qui est censée constituer un espace intermédiaire de coordination, entre le niveau communal et le niveau cantonal⁴³ ;
 - le **canton** à l'échelle duquel sont fixés les objectifs du contrat de prestations et leurs liens avec des politiques publiques telles que celle de la jeunesse et celle de la cohésion sociale en milieu urbain.
- Elle repose sur **quatre partenaires**, dont les liens d'interdépendance sont allés croissants depuis la création des premiers centres. Il s'agit des associations responsables des centres, des équipes d'animateurs (centres et TSHM), des communes et du canton.
 - Elle s'est centralisée au fil des années, notamment pour répondre à des exigences administratives de bonne gestion publique et renforcer le pilotage d'interventions financées très majoritairement par des fonds publics.
 - Cette centralisation s'est accompagnée d'une volonté de régionalisation, visant à rassembler les acteurs de la cohésion sociale et à favoriser les liens entre eux, afin d'imaginer ensemble des actions permettant de mieux atteindre les objectifs de la fondation. Cette régionalisation se matérialise dans des postes de coordination (sept personnes à la FASe, trois à la FCLR).
 - Elle repose sur un équilibre délicat entre le «*bottom up*» de l'associatif et le «*top down*» des politiques publiques. Il s'agit de deux dimensions nécessaires pour (1) s'adapter à des besoins en constante évolution (à titre d'exemple, l'implantation de deux barres d'immeubles peut modifier considérablement l'équilibre d'un quartier) et (2) délivrer une politique publique cohérente poursuivant les mêmes grands objectifs (ceux posés dans la charte de 1993), mais avec des moyens adaptés aux contextes locaux.
 - Cette double exigence se retrouve dans le rôle dévolu à la FASe par ses statuts : « *assurer la bonne coordination et gestion des activités et ressources nécessaires à la réalisation de ses missions, dans un souci d'équilibre entre le besoin de cohérence cantonale et celui d'autonomie liée aux spécificités locales* » (art. 4 al. 1 let. d).
 - Elle se retrouve également dans le passage de la charte cantonale cité précédemment : « *Il faut viser la complémentarité et l'enrichissement mutuel entre structures cantonales et locales, entre les volontaires, bénévoles et les professionnels, entre les acteurs des centres et les habitants, les usagers* » (p. 14).

Les différents éléments de gouvernance présentés dans ce chapitre ne constituent pas des constats de la Cour, mais une explicitation du cadre. Leur influence sur le fonctionnement et la réalisation des activités des maisons de quartier sera analysée dans les quatre études de cas résumées au chapitre suivant (et consultables au chapitre 10). La réponse à la question d'évaluation D « Dans quelle mesure les différentes composantes de la gouvernance de la FASe (autonomie associative, coordination FASe et conventions tripartites) facilitent-elles la réalisation des objectifs des centres, des communes et de l'État ? » sera développée dans le chapitre 5.

⁴³ Ce raisonnement ne s'applique pas aux communes de Vernier (une seule région) et Genève (dont les centres sont rattachés à deux régions distinctes depuis 2020).

4 ÉTUDE DE QUATRE MAISONS DE QUARTIER

Ce chapitre présente les points saillants des quatre cas étudiés. Les éléments exposés dans ce chapitre et en annexe (Chapitre 10), combinés à ceux du chapitre précédent, fournissent la matière sur laquelle reposeront les réponses aux questions d'évaluation, ainsi que les constats et les recommandations de la Cour qui seront présentés dans le chapitre suivant.

La première section résume le contexte de chacune des maisons de quartier (origine, situation géographique, caractéristiques de la commune) ainsi que des ressources en jeu. Les sections suivantes explorent les différences et les similitudes de ces quatre cas en matière d'organisation, de formulation d'objectifs, de programmation des activités, de relations avec les entités externes et de réalisation des activités, en particulier les animations dans des quartiers en mutation⁴⁴.

Le Tableau 2, ci-dessous, résume les caractéristiques des quatre cas en fonction des catégories suivantes : ancienneté, situation et contexte communal, type d'organisation de l'équipe, qualité des relations avec certains acteurs et nom (fictif) du projet étudié. Ces informations restent sommaires et parfois peu précises afin de respecter le principe de confidentialité visant à centrer l'analyse sur les thématiques couvertes par les questions d'évaluation plutôt que sur les centres eux-mêmes.

Tableau 2 : Caractéristiques principales des quatre cas étudiés

MQ1	MQ2	MQ3	MQ4
<p>Créée dans les années 70</p> <p>Au centre d'une petite commune densément peuplée et modeste.</p> <p>Organisation non sectorisée⁴⁵.</p> <p>Relations étroites avec la commune et les TSHM.</p> <p>Projet « Culture dans les parcs »</p>	<p>Créée dans les années 60</p> <p>Situation excentrée dans une commune en forte urbanisation.</p> <p>Organisation sectorisée.</p> <p>Épisodes de tensions avec la commune, la FASE et les TSHM</p> <p>Projet « Pouvoir d'agir dans un quartier »</p>	<p>Créée dans les années 60</p> <p>Seule MQ d'une grande commune urbaine.</p> <p>Organisation sectorisée.</p> <p>Brève tension avec la commune, développement de liens avec les TSHM</p> <p>Projet « Accueil libre décentralisé »</p>	<p>Créée dans les années 80</p> <p>Au centre d'un quartier populaire d'une ville avec plusieurs centres.</p> <p>Tout public fait par tous les animateurs.</p> <p>Relations peu intenses avec la commune, la FASE et les TSHM</p> <p>Projets « Accueil au parc »</p>

4.1 Contexte et ressources des quatre maisons de quartier étudiées

Les quatre MQ ont été créées comme centres de loisirs entre le milieu des années 1960 et le début des années 1980. Leur ancienneté est plus importante que celle de l'ensemble des centres rattachés à la FASE.

En matière de situation géographique, les MQ 1 et 4 sont situées dans les zones les plus peuplées des territoires qu'elles couvrent, tandis que les MQ 2 et 3 sont plus excentrées. Cela influence leur capacité à couvrir les besoins de la population.

⁴⁴ Il s'agit de secteurs caractérisés par des mouvements importants de population existants ou à venir, ce qui pose des défis en matière de cohésion sociale.

⁴⁵ Certaines équipes de centres se répartissent les tâches en fonction du public auquel les activités sont destinées (par exemple enfants, adolescents, tout public).

La commune de rattachement constitue un autre facteur contextuel. Les MQ 1 et 2 sont situées dans des communes moins dotées en infrastructures sociales et culturelles que les deux autres. Leur rattachement à une politique communale de cohésion sociale est plus récent.

Les ressources dont disposent les MQ 1 et 2 sont sensiblement inférieures à celles des MQ 3 et 4 qui opèrent dans des villes figurant parmi les plus importantes du canton.

4.2 Organisation des centres et implication des habitants

Cette section contient les éléments de contexte concernant l'organisation interne des centres. Elle distingue la composante associative (organisation des comités et implication des bénévoles) de l'organisation des équipes professionnelles d'animation des centres. L'étude de ces points permettra de comprendre dans quelle mesure ces éléments organisationnels influencent la capacité des centres à comprendre leur environnement (question A), fixer des priorités cohérentes (question B) et réaliser des activités visant le renforcement de la cohésion sociale (question C). Ces éléments seront mis en perspective dans le chapitre 5.

4.2.1 Dimension associative et implication bénévole

Les quatre MQ étudiées présentent de fortes similitudes :

- existence d'un comité nombreux⁴⁶ mélangeant des personnes plus ou moins expérimentées dans le domaine de l'animation socioculturelle,
- les comités ne contiennent pas seulement des parents d'enfants fréquentant la MQ et tous les membres n'habitent pas forcément la commune,
- renouvellement régulier des membres durant la période analysée (2015-2020),
- répartition des rôles entre bénévoles et professionnels fondée sur des principes similaires (rôle plus stratégique pour le comité qui confirme les choix de l'équipe et tranche en cas de désaccord entre les animateurs),
- existence de commissions mixtes équipe/comité pour traiter des sujets spécifiques en dehors des séances ordinaires du comité qui ont lieu entre sept et dix fois par an.

Si l'on se réfère à l'étude commanditée par la FCLR à propos de l'apport de l'engagement associatif dans les centres (Bonnevie et Hislair, 2019), les comités des MQ étudiées présentent un dynamisme et une structuration supérieurs à la moyenne⁴⁷. Leur mode de fonctionnement est également plus homogène, même si l'on peut établir une légère différence d'implication entre les comités des MQ 1 et 2 et ceux des MQ 3 et 4 qui sont un peu plus interventionnistes.

Des différences peuvent être relevées :

- les relations avec la population sont plus faciles dans les MQ disposant d'une situation centrale, car il leur est plus facile de créer et d'entretenir un réseau de bénévoles intervenant dans les activités du centre ;
- les comités des MQ des plus grandes communes (MQ3 et MQ4) sont un peu plus étoffés et un peu plus actifs que les deux autres ;
- la MQ3 prévoit davantage de commissions impliquant des personnes extérieures au comité.

⁴⁶ D'autres comités membres de la FCLR sont beaucoup moins dynamiques et moins nombreux. Il peut arriver que les membres du comité soient les seuls membres de l'association.

⁴⁷ L'étude citée a porté sur 15 centres.

4.2.2 Organisation des équipes

Dans toutes les MQ, les animateurs tiennent au moins un colloque hebdomadaire de plusieurs heures leur permettant d'échanger sur les activités passées, en projet, en cours et à venir. Les employés administratifs permanents y participent (entièrement ou partiellement). Ils tiennent également des colloques de synthèse au moins une fois par année pour des bilans et pour se répartir les responsabilités des différentes activités. Ces responsabilités sont le plus souvent attribuées à des binômes d'animateurs, ce qui garantit la continuité des activités régulières (les animateurs sont tous engagés à temps partiel).

Les points suivants montrent que ce cadre général peut être interprété de diverses manières dans les quatre maisons de quartier étudiées.

- Une partie des MQ privilégient une répartition des animateurs par secteurs (enfants, ados, tout public). Il existe toutefois une tendance générale vers plus de polyvalence des équipes.
- Les tâches sont réparties par activités/projets, souvent confiées à des binômes d'animateurs.
- La répartition de ces tâches est examinée annuellement lors d'une journée de réflexion.
- Le recours aux moniteurs, en général payés à l'heure avec le budget de fonctionnement, varie selon les MQ. La MQ1 est celle qui y recourt le moins dans ses activités récurrentes d'accueil tout public, car les animateurs estiment nécessaire d'interagir directement avec la population pour mieux comprendre leurs besoins et envies. Toutes les MQ emploient des moniteurs dans les activités jeunesse (mercredi après-midi, centres aérés).
- Différents modes de coordination existent (coordination partagée, de facilitation et hiérarchique) sans qu'un modèle apparaisse supérieur aux autres. Les modèles moins hiérarchiques peuvent davantage appeler le comité à se positionner en cas de conflit.

4.3 Programmation des activités

Cette section englobe les différents éléments présentés dans la Figure 4 de la page 18 : l'analyse du contexte, la formulation d'objectifs (dans les projets institutionnels et les conventions tripartites), l'élaboration des programmes d'activité et l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

4.3.1 Élaboration, contenu et utilité des projets associatifs/institutionnels

Les quatre MQ disposent d'un projet associatif (ou institutionnel) décrivant le contexte du centre, son organisation, les valeurs qui l'animent, les objectifs qu'il poursuit et les publics concernés par ses activités.

L'implication des différents membres de la MQ dans l'élaboration et la mise à jour de ce projet varie entre le travail d'un membre de l'équipe (relu par ses collègues, puis par le comité) dans la MQ2 à un travail collectif impliquant plusieurs consultations et discussions dans la MQ3.

Ces projets ont tous été validés par la commission « Projets institutionnels » de la FCLR (cf. le point 3.2.4). Ce regard extérieur a porté sur la cohérence des projets des MQ avec la charte cantonale. La pertinence de l'analyse du contexte n'est en revanche pas questionnée et n'a pas vocation à être réexaminée dans un document dont la mise à jour est conseillée tous les 5 à 10 ans.

Alors que toutes les MQ présentent des axes stratégiques correspondant aux missions principales de l'animation socioculturelle, la formulation d'objectifs plus opérationnels constitue la partie dont la forme varie le plus entre les MQ. Divers problèmes témoignant de la difficulté des MQ à envisager toutes leurs activités dans une logique de gestion de projet peuvent être soulignés : absence d'objectifs opérationnels (MQ2), confusion entre les niveaux stratégiques et opérationnels (MQ1), redondance de certains objectifs (MQ4).

L'utilité de ces documents est en général à la fois interne et externe :

- à l'interne, pour adhérer à des valeurs communes et informer les nouveaux membres du comité et de l'équipe ;
- à l'externe, pour fixer des objectifs communs avec la commune et les éventuelles autres équipes d'animation actives sur le territoire communal ou pour refuser d'entrer en matière sur des demandes ne correspondant pas à la vision de l'animation socioculturelle promue par la MQ.

L'absence de mise à jour régulière du contenu peut rendre une partie de ces documents obsolètes, surtout pour les MQ qui renouvellent le plus leur programme d'activités comme la MQ1 qui ne se réfère quasiment jamais à ce document, préférant travailler avec les objectifs du plan triennal élaborés en commun avec la commune et les TSHM (cf. section suivante).

4.3.2 Objectifs formulés dans les conventions tripartites

Les conventions triparties (entre les centres ou les TSHM, la commune et le secrétariat général de la FASe) contiennent, depuis 2018, une vision commune et des objectifs dont il est prévu d'évaluer la réalisation dans un délai de trois ans. Ce modèle, appelé plan triennal, est utilisé par les MQ 1, 2 et 3. Seule la MQ4 fonctionne sur une base annuelle.

Les trois plans triennaux étudiés ont été réalisés sur la base d'un canevas fourni par la FASe et rempli par le coordinateur de région après des réunions avec les différents partenaires. Ce processus s'est déroulé dans de bonnes conditions pour les MQ 1 et 3 qui ont pu convenir de priorités partagées, notamment avec les équipes de TSHM de leur commune. Son déroulement a été plus tendu dans le cas de la MQ2 en raison de fortes tensions entre la MQ et le magistrat communal qui n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur le type d'activités à privilégier, ni sur l'articulation de l'action de la MQ avec celle des TSHM. La compréhension préalable des dynamiques entre les signataires de ces conventions constitue donc un enjeu important du travail du coordinateur de région.

Un point commun aux objectifs de ces trois plans est l'accent mis sur l'accompagnement des habitants des quartiers en mutation, notamment par le biais de projets d'accueil délocalisés tels que ceux résumés au point 4.6 et développés en annexe).

La MQ4 se situe dans une commune où le nombre de centres a été jugé trop important pour réaliser une seule convention tripartite. Dans l'organisation actuelle, chaque centre propose annuellement au moins deux axes à propos desquels il s'engage à rendre compte lors d'une séance tripartite (centre, commune, FASe). En complément, une rencontre annuelle d'échanges entre tous les centres a lieu chaque année autour de thématiques spécifiques telles que l'accueil tout public.

4.3.3 Élaboration du programme annuel d'activités – types d'activités

Dans les quatre MQ étudiées, le programme d'activités est élaboré sur une base annuelle et annoncé sous forme d'une brochure ou d'un dépliant. L'analyse des programmes d'activité des quatre MQ entre 2015 et 2020 montre qu'une part importante des activités se répète d'une année à l'autre. Les accueils, cours et ateliers font partie du catalogue « standard » de l'animation socioculturelle, tout comme les activités culturelles (spectacles, concerts, expositions) et les fêtes rythmant les saisons. Cette stabilité ne signifie pas forcément que le contenu de ces activités soit similaire. L'accueil libre constitue, par essence, une adaptation constante aux besoins et envies des personnes présentes.

La variation des activités d'une année à l'autre est liée à la présence d'événements coorganisés avec des tiers qui se répètent moins fréquemment. Ces collaborations permettent, grâce à un partage des ressources, d'accroître l'offre d'animation.

Les nouveaux projets, comme ceux dont l'étude est résumée au point 4.6, constituent des cas relativement peu fréquents. Leur réalisation est souvent dépendante d'un apport de ressources supplémentaires comme un financement par le fonds FACS (cf. 1.2.3).

4.3.4 Évaluation de l'atteinte des objectifs

Les quatre MQ participant à l'évaluation de la Cour ont des pratiques relevant de la démarche évaluative. Ces pratiques prennent différentes formes : qualitative, allant de la démarche réflexive sur le fonctionnement interne à la récolte de l'avis des participants aux activités, et quantitative, allant du comptage du nombre de personnes présentes par activité à, dans la MQ3, des graphiques comparant la répartition des heures (d'accueil, cours, actions culturelles et support) dans les différents secteurs de la MQ.

L'évaluation de l'atteinte d'un objectif aussi général que le renforcement de la cohésion sociale constitue une gageure pour les MQ comme elle l'a été pour la Cour. Par conséquent, les centres font appel à des indicateurs plus simples. Un premier critère pris en compte est la participation des habitants, en chiffres, mais aussi en implication. Un deuxième est la satisfaction des participants présents. Au-delà de ces réflexions immédiates, les MQ (équipes et comités) se posent fréquemment la question de la pertinence par rapport à l'objectif de création et de renforcement de liens entre les différentes strates (âge, origine, niveau social) d'habitants.

4.3.5 Synthèse

Les éléments présentés dans cette partie montrent que toutes les MQ se sont fixé des objectifs et les ont formalisés dans leur projet institutionnel. Ces objectifs constituent une déclinaison, adaptée aux contextes locaux (élément compris très diversement selon les MQ), des valeurs et objectifs fixés dans la charte cantonale des centres. C'est le rattachement à ces valeurs qui fait l'objet d'une validation de la part de la FCLR.

L'analyse du contexte repose sur les interactions entre les membres de la MQ (équipe et comité) et leur environnement. Quelques MQ ont illustré cette analyse par des données statistiques, mais aucune n'a essayé de suivre l'évolution de ces données pour éventuellement mettre à jour ses objectifs.

Le niveau de précision, de clarté et de concision des objectifs formulés et la maîtrise des concepts de la gestion de projet constituent des points améliorables sur lesquels la Cour reviendra dans ses constats.

Les objectifs des plans triennaux, annexés aux conventions tripartites depuis 2018, sont plus concrets que ceux des projets institutionnels et permettent généralement une convergence entre les centres et les communes. Le cas de la commune abritant la MQ4 diffère toutefois, car les axes liés aux conventions tripartites sont uniquement proposés par les centres et peuvent concerner l'organisation interne des centres.

L'évaluation de la réalisation des objectifs ne fait pas l'objet d'évaluations formelles et quantitatives, mais plutôt de retours qualitatifs durant toute l'année.

4.4 Relations avec les acteurs extérieurs

Cette section contient les éléments concernant les interactions entre les quatre maisons de quartier et les acteurs extérieurs aux MQ, à savoir les autorités et services communaux, les autres centres, les TSHM et les coordinateurs de la FASe et de la FCLR, ainsi que les autres acteurs avec lesquels les MQ sont en relation.

Les **communes** constituent l'interlocuteur le plus fréquent des MQ, ne serait-ce que parce qu'elles sont propriétaires des lieux (ou qu'elles en financent le loyer), qu'elles subventionnent les frais de fonctionnement (hors salaires des collaborateurs permanents qu'elles cofinancent) et que les activités de la MQ prennent souvent place dans l'espace public communal, parfois en utilisant du matériel communal (tables, tentes, barrières).

Les relations entre les centres et les communes impliquent le comité et l'équipe des maisons de quartier. Les exécutifs communaux s'y impliquent directement dans certaines communes, en étant membres du comité ou en y déléguant un représentant. En règle générale, ces participations facilitent les demandes des centres à la commune.

Les quatre MQ étudiées entretiennent, du fait de leur ancienneté, des relations stables avec les communes. Ces dernières peuvent toutefois se modifier à l'arrivée d'un nouveau magistrat (cas de la MQ3). Le cas de la MQ2 est différent, car c'est l'introduction des plans d'objectifs triennaux dans les conventions tripartites qui a contribué à mettre en lumière une divergence de vues quant au rôle de l'animation socioculturelle. Dans les deux cas, la commune a manifesté une volonté d'interventionnisme accru dans la gestion des centres qu'elle contribue à financer sans en avoir une maîtrise comparable à celle qu'elle peut avoir d'un service communal. Au moment de la rédaction de ce rapport, les tensions relevées avaient pu être surmontées.

La qualité des relations entre les centres et les **autres acteurs faisant partie de la FASE** (TSHM, secrétariat général et coordinateurs de région de la FASE, comité et coordinateurs de la FCLR) est liée aux éléments présentés dans le chapitre consacré à la gouvernance. La dimension hiérarchique de la fonction de coordinateur de région de la FASE a suscité une résistance de la part des centres, tout comme l'introduction des TSHM directement rattachés au secrétariat général et perçus comme un moyen de remplacer les centres et leur structure associative. Dans les deux cas, les expériences concrètes de collaboration parviennent le plus souvent à réduire les résistances. À noter encore que les collaborations avec d'autres centres, pourtant dépourvues d'éléments hiérarchiques, sont peu importantes dans les cas étudiés. Cette relative rareté s'explique notamment par des divergences d'approche (les centres qui mettent la participation en avant collaborent peu avec ceux dont la mission principale est d'offrir des loisirs aux enfants).

Les relations de concertation, voire de collaboration, entre les centres et les **autres acteurs** (structures liées à l'enfance, groupements d'habitants, acteurs de la santé et des politiques sociales) sont principalement du ressort des équipes, avec l'accord des membres des comités qui ont rarement le temps de s'y investir. Les descriptions des pratiques des quatre MQ étudiées montrent que les échelles de collaboration sont multiples, allant de l'individu (réseau de prise en charge) à l'intercommunal pour tous les intervenants sociaux. L'intensité de ces collaborations est plutôt variable sans qu'il soit possible d'expliquer les raisons de ces variations.

4.5 Développement urbain et animation socioculturelle

Cette section concerne l'implication des maisons de quartier dans les projets de développement urbain. Il s'agit d'une thématique dont l'importance n'a fait que se renforcer durant la période 2015-2020 et qui fait depuis 2021 l'objet d'un objectif stratégique du contrat de prestations entre l'État et la FASE. Ainsi, les conventions tripartites font de plus en plus fréquemment mention des développements urbains. En outre, plusieurs communes ont demandé à la FASE de leur fournir des scénarios modulables leur permettant de s'adapter aux développements et à la réalité de quartiers.

L'implication des maisons de quartier dans l'accompagnement de projets en cours d'élaboration s'avère rare. Ni les communes ni l'office de l'urbanisme ne pensent spontanément à inclure des

représentants de ces structures dans les projets, ni même dans les processus de concertation rendus obligatoires depuis 2015 par la loi générale sur les zones de développement (LGZD). La MQ4 constitue le seul cas d'implication active d'une MQ dans les différentes phases d'un plan localisé de quartier. Sa participation résulte avant tout de la volonté de son comité. Il est, en outre, encore trop tôt pour faire un bilan de cette participation, étant donné que le nouveau quartier n'est pas encore bâti.

Il est, en revanche, plus fréquent que les maisons de quartier soient sollicitées pour animer des quartiers nouvellement construits dans lesquels la dynamique sociale ne va pas toujours de soi pour diverses raisons (quartiers excentrés, manque d'aménagements conviviaux, concentration supérieure à la moyenne cantonale d'habitants à faibles revenus et de bénéficiaires de prestations sociales, etc.). Des projets de ce type seront analysés dans la section suivante.

4.6 Étude des quatre projets d'accueil délocalisé

Cette section vise à apporter des réponses, ciblées sur l'étude d'une activité par MQ, à la question C consacrée à la réalisation des activités tout public. Pour mémoire, la plupart des activités tout public des centres ont été interrompues durant les travaux d'évaluation (fermeture complète de mars à juin 2020, puis reprise progressive des événements avec une jauge de participants limitée). Par conséquent, la Cour a choisi d'étudier en profondeur une activité par centre. Les enseignements apportent des éléments qualitatifs solides grâce à un recoupement de différentes sources et à la reconstruction (préalable à l'analyse) de la chronologie de chacun des projets durant la période 2015-2019. Les éléments présentés à l'annexe 10 et résumés ici constituent une synthèse de ce travail. Le Tableau 3, ci-dessous, indique la date de début des projets étudiés, leur principe, ainsi qu'une partie de leurs objectifs.

Tableau 3 : Les quatre projets étudiés en bref

« Culture dans les parcs » (MQ1)	« Pouvoir d'agir dans un quartier » (MQ2)	« Accueil libre décentralisé » (MQ3)	« Accueil au parc » (MQ4)
<p>Depuis 2019</p> <p>Spectacles de rue et rencontre conviviale dans les quartiers</p> <p>Objectifs : accès à la culture et brassage de la population</p>	<p>Depuis 2018</p> <p>Accompagnement d'un collectif d'habitants dans l'organisation d'actions et d'événements</p> <p>Objectifs : soutenir les habitants dans leurs projets d'animation d'un quartier</p>	<p>Depuis 2015</p> <p>Présence hebdomadaire dans un quartier (porteur et salle)</p> <p>Objectif : contribuer à la cohésion sociale dans un nouveau quartier excentré</p>	<p>Depuis plus de 10 ans</p> <p>Ensemble d'animations réalisées dans le même parc</p> <p>Objectifs : renforcer les liens entre habitants, faire de la prévention</p>

Les projets étudiés présentent des caractéristiques communes :

- Ils s'adressent à l'ensemble de la population et cherchent à atteindre de nouvelles personnes ne fréquentant par la MQ jusqu'alors. Il s'agit d'aller à la rencontre des habitants sans attendre que ces derniers décident de franchir le seuil de la MQ.
- Ils proposent une certaine part d'activités ciblées sur les enfants et les familles en espérant impliquer plus ou moins activement les adultes dans ces activités.
- Ils comportent un objectif de création de liens entre les habitants et entre les habitants et les animateurs, notamment grâce à leur implication dans les activités.
- La MQ est l'unique porteur du projet.

Ils diffèrent sur les points suivants qui empêchent une comparaison systématique des facteurs influençant leur succès :

- Une partie des projets (MQ1 et MQ3) disposent de ressources supplémentaires provenant du fonds FACS⁴⁸. Les autres composent avec leurs ressources ordinaires, sans trop de difficultés pour la MQ4 qui réalise les activités concernées de longue date, avec davantage de contraintes pour la MQ2 dont les demandes de financement ont été refusées à la suite de conflits avec la commune et la FASe à propos du type d'activités à mener et de la collaboration avec les TSHM.
- La durée de déploiement des projets est sensiblement différente : de quatre après-midis par année (sans la préparation) pour le projet le plus circonscrit (MQ1), à une présence hebdomadaire d'environ trois heures durant presque toute l'année pour le plus étendu (MQ3).
- Certains projets sont basés sur une activité principale (accueil ou spectacle), tandis que d'autres combinent plusieurs activités visant des publics différents.
- La concertation avec les équipes de TSHM agissant dans les mêmes lieux est variable, allant d'une relative ignorance mutuelle à l'organisation partagée d'événements.

La réussite de ces projets se manifeste de différentes manières :

- La fréquentation du public, laquelle dépend aussi de facteurs externes (autres événements le même jour, météo, etc.). Les équipes observent également la régularité des présences, ainsi que l'arrivée de nouvelles personnes.
- Le niveau d'implication des habitants : plusieurs projets souhaitent favoriser l'émergence de collectifs d'habitants proposant et organisant eux-mêmes des événements de rencontre et des actions d'amélioration de leur cadre de vie. D'autres ont des objectifs plus directs : faire que les adultes s'impliquent dans les jeux proposés par l'équipe aux enfants.
- Les interactions entre participants : les équipes sont attentives à favoriser les rencontres entre habitants, avec un objectif de « brassage » des populations.

Plusieurs enseignements et facteurs de succès sont à relever :

- Il est plus difficile d'impliquer les habitants en cours de projet si les activités à réaliser et leur déroulement ont été prévus sans eux (cf. MQ1). Cette participation accroît toutefois le temps de réalisation (MQ2), il faut donc en tenir compte dans la planification et ne pas espérer des résultats immédiats.
- L'ampleur et la continuité des projets, essentielles à l'atteinte des objectifs de renforcement du pouvoir d'agir (MQ2, MQ3) et de création de liens entre les habitants (toutes les MQ), dépendent du niveau de ressources à disposition (externes pour les MQ 1 et 3 [fonds FACS], internes pour les MQ 2 et 4). En l'absence d'un financement externe, les MQ hésitent souvent à limiter ou annuler d'autres activités pour lesquelles une demande existe dans la population, d'autant plus que la mise sur pied de nouvelles activités nécessite davantage de préparation.
- Le soutien de la commune est essentiel à la réussite du projet (MQ 1 et 3). Un accord doit être trouvé quant aux modalités d'intervention et aux objectifs poursuivis. Il en va de même en cas de collaboration avec les TSHM.

⁴⁸ Le fonds FACS a été présenté au point 1.2.3.

5 SYNTHÈSE, CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Synthèse des réponses aux questions d'évaluation

5.1.1 Question A : Dans quelle mesure les maisons de quartier perçoivent-elles l'évolution des contextes locaux ?

Sous-questions

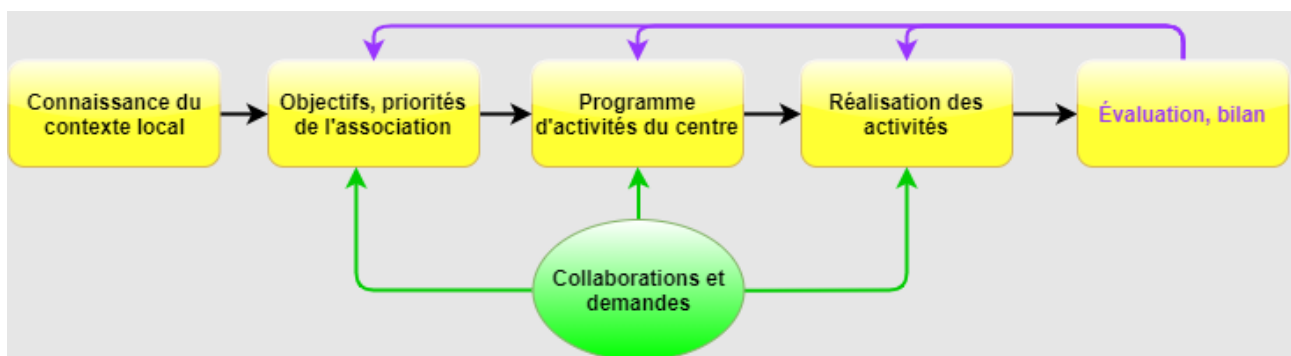
A1 : Quels sont les différents moyens utilisés par les maisons de quartier pour identifier les ressources de la population locale et ses éventuels besoins en matière de renforcement de la capacité d'agir et de développement des liens sociaux ?

A2 : Comment les maisons de quartier procèdent-elles pour mettre à jour leurs objectifs (méthodes, personnes impliquées, fréquence) ? Quel est notamment le rôle des organisations faïtières (FASe, FCLR) dans ce processus ?

A3 : Dans quelle mesure les approches employées permettent-elles de saisir les évolutions liées au développement urbain ?

La première question s'intéresse au processus employé par les maisons de quartier pour analyser le contexte local et, le cas échéant, adapter leurs objectifs. Les études de cas montrent que les objectifs poursuivis par les MQ se caractérisent par une importante stabilité et qu'ils sont, le plus souvent, exprimés dans des termes très généraux. La mise en lien entre le contexte (besoins et ressources des habitants) de chaque MQ et les activités réalisées ne suit pas un processus systématique qui pourrait faire l'objet d'une analyse distincte. Autrement dit, il n'y a pas forcément d'analyse du contexte, suivie d'une formulation d'objectifs, suivie d'une mise en œuvre, puis d'une évaluation (cf. le processus théorique reproduit ci-dessous).

Figure 11 : Processus théorique des centres



L'absence d'un modèle linéaire ne signifie pas qu'il n'existe aucune analyse du contexte. Cette dernière est en fait réalisée à travers les interactions quotidiennes entre les membres de la MQ et leur environnement (par exemple conversations avec les participants aux activités). La justesse de ces analyses nécessite toutefois une forte implication des MQ (équipe et comité) dans le quartier.

- Des animateurs qui rencontrent peu d'habitants ou uniquement un certain type d'habitants (équipes fortement sectorisées) n'auront pas la même vision que ceux qui interagissent avec des familles, des jeunes, des adultes sans enfants et des retraités tout au long de l'année (polyvalence). De même, ceux qui réalisent des activités dans les quartiers concernés ont davantage de possibilités de contacts que ceux qui se concentrent sur l'accueil des enfants dans la MQ. Leur analyse est donc plus riche.
- Des membres de comité participant activement à la vie de la commune et aux activités de la MQ acquerront, eux aussi, davantage d'informations sur les habitants que ceux qui ne le font pas.
- Une MQ qui a de fréquents contacts avec les services de la commune et les autres acteurs publics, parapublics et associatifs (écoles, foyers, travailleurs sociaux, associations de parents,

d'habitants, etc.), ainsi qu'avec les autres équipes d'animateurs (centres et TSHM), est plus à même de connaître le tissu local qu'une MQ repliée sur elle-même.

- La localisation constitue un autre facteur sur lequel il est toutefois plus difficile d'intervenir. Les MQ disposant d'une situation centrale ou proche des quartiers les moins favorisés disposeront d'un meilleur accès aux informations décrites ci-dessus.

Le projet institutionnel de chaque MQ a pour vocation de mettre en commun et structurer ces informations. Si l'équipe ou le comité disposent de compétences techniques spécifiques (comme dans les MQ 1 et 3), des données statistiques concernant la commune, voire les quartiers, sont ajoutées. Toutefois, comme les projets institutionnels sont au mieux mis à jour tous les cinq ans, ces analyses ne permettent pas de cibler les secteurs dans lesquels les mouvements de population seraient les plus importants, ainsi que ceux dans lesquels les situations sociales seraient les plus précaires (principe de la politique de cohésion sociale en milieu urbain). Une meilleure prise en compte des dynamiques liées aux mutations urbaines nécessiterait un travail plus important que celui réalisé actuellement. Il faudrait, en effet, non seulement suivre l'évolution d'indicateurs dans les différents secteurs, mais également prendre en compte des projections démographiques liées aux grands projets de développement urbain.

Les plans triennaux réalisés dans le cadre des conventions tripartites constituent l'occasion d'un partage et d'une consolidation des analyses, sauf pour la MQ4 qui est dans une commune qui fonctionne selon un système différent. Dans ce cadre, l'apport éventuel des coordinateurs de région de la FASE est d'ordre méthodologique (aide à la formulation d'une appréciation partagée du contexte). Il n'est, en effet, pas possible pour les coordinateurs de la FASE de connaître les particularités de chacun des quartiers de la région dans laquelle ils exercent, et encore moins pour ceux de la FCLR dont le rayon d'action est deux fois plus large. De même, la validation des projets institutionnels par la FCLR porte sur leur conformité aux principes de la charte de 1993, et non sur le réalisme de l'analyse du contexte.

5.1.2 Question B : Dans quelle mesure les objectifs formulés par les maisons de quartier sont-ils cohérents ?

Sous-questions

B1 : Les objectifs fixés par les maisons de quartier sont-ils cohérents avec ceux de la charte cantonale, du contrat de prestations de la FASE et ceux des conventions tripartites ?

B2 : Comment les objectifs stratégiques des maisons de quartier (en particulier le projet institutionnel) se traduisent-ils en objectifs opérationnels (programme d'activités et projets d'animation) ? Cette traduction est-elle cohérente ?

B3 : Dans quelle mesure les objectifs formulés par les maisons de quartier permettent-ils une approche concertée avec d'autres acteurs impliqués dans les politiques de cohésion sociale ?

Cette question concerne d'abord la cohérence interne entre les objectifs de la MQ, son programme d'activités et les éventuels projets développés durant l'année. Il faut, avant d'apporter des réponses à cette question, rappeler que la réalité observée ne correspond pas entièrement au schéma idéal de la Figure 11, présentée plus haut. D'une part, le caractère global des objectifs fait que ces derniers restent souvent pertinents, quelle que soit l'évolution du contexte local. D'autre part, en l'absence d'objectifs plus spécifiques, quelques grandes catégories d'activités conçues pour répondre à ces objectifs sont répétées tout au long de l'année (toutes les semaines comme les accueils libres en fin d'après-midi, et chaque année comme les fêtes de quartier). Cette importante stabilité ne signifie pas une absence de changement. Ainsi, le contenu de ces activités s'adapte en fonction des besoins (surtout si les facteurs facilitant l'identification de ces derniers sont présents ; cf. les réponses à la question A).

L'allocation des ressources constitue la variable principale influençant l'ajout d'activités répondant à de nouveaux besoins tels que celui d'être plus présent dans les quartiers les moins favorisés et les plus

éloignés de la MQ. Les demandes extérieures et les projets proposés par les animateurs nécessitent du temps de travail qui n'est souvent pas disponible dans les équipes qui se répartissent les tâches sur une base annuelle. Pour réaliser de nouvelles activités, il est d'abord nécessaire de garantir les ressources. Trois cas de figure non exclusifs ont été observés :

1. la MQ reçoit un financement complémentaire (fonds FACS, augmentation de la dotation communale) ;
2. la MQ renonce à certaines activités ou en restreint les horaires et récupère les ressources pour la nouvelle activité ;
3. la MQ n'entre pas en matière sur le projet ou la demande extérieure.

Le premier cas de figure nécessite une cohérence importante de vues avec la commune (cf. le contre-exemple du projet de la MQ2 dont les demandes de financement ont été rejetées, et l'exemple de la MQ3 dont la dotation a été accrue pour stabiliser le projet mené initialement avec le soutien du fonds FACS).

Le deuxième cas de figure nécessite un consensus au sein de l'équipe quant aux activités qui seront réduites. Dans la MQ2, l'absence de consensus a constitué une des causes d'un important conflit d'équipe en 2019. Après un renouvellement de plus de la moitié de l'équipe, un consensus a pu émerger : mettre l'accent sur les activités délocalisées dans les quartiers périphériques à la belle saison et sur les activités culturelles le reste de l'année. Cette reconfiguration des priorités nécessite aussi, dans un deuxième temps, l'accord du comité. De surcroît, les communes tiennent à ce que le nombre de places d'accueil d'enfants (les mercredis et durant les vacances) ne diminue pas, ce qui réduit la marge de manœuvre des MQ.

Le troisième cas de figure est plus fréquent lorsque les deux premières solutions (financement extérieur et réaffectation des ressources) ne sont pas envisageables. Le manque de ressources ne constitue cependant pas l'unique raison de refus d'entrée en matière. Les demandes dont les objectifs ne correspondent pas aux valeurs défendues par les MQ sont aussi refusées. Dans ces cas, la volonté de conformité aux principes de la charte cantonale (forte cohérence interne) peut nuire aux relations entre la MQ et les autres acteurs.

La cohérence interne, évoquée ci-dessus, s'avère une caractéristique fondamentale de l'animation socioculturelle. Les principes de la charte cantonale sont repris dans la loi cadre (LCLFASe) et déclinés à la fois dans les contrats de prestations et les projets institutionnels des centres, avec des nuances découlant notamment des convictions des comités et des équipes, mais aussi de la localisation, des équipements et des ressources des centres.

La cohérence externe (entre les objectifs/valeurs des MQ et ceux des autres acteurs locaux) n'est pas évidente à garantir, tant l'animation socioculturelle, ou du moins ses activités tout public, constitue une exception parmi les politiques publiques habituelles (formation, sécurité, aménagement, énergie, etc.). Les activités tout public des MQ sont, en effet, fondées sur une logique de type « *bottom up* » selon laquelle les objectifs et les activités sont décidés à l'échelon local par un comité, sur la base des besoins et envies des habitants, et sont réalisées dans une logique participative sans contrainte de participation.

L'élaboration et la mise en œuvre des plans triennaux (conventions tripartites) élaborés entre une commune, le secrétariat général de la FASe, les comités, les équipes des centres situés sur la commune et les éventuelles équipes de TSHM intervenant dans la commune permettent d'illustrer les tensions liées à cette divergence de logiques d'action.

- Les TSHM, qui n'ont pas de structure associative et dont les tâches relèvent davantage que les centres du suivi de situations individuelles, sont plus proches de la logique des services sociaux

communaux et plus enclins à proposer des activités sans consulter ni impliquer la population, à part les jeunes qu'ils suivent individuellement. Sans concertation suffisante, leur action peut être perçue par les MQ comme de la concurrence, plutôt que comme de la complémentarité.

- Certains exécutifs communaux s'attendent à ce que la MQ réponde à leurs demandes sans se poser la question de la pertinence de ces dernières. Ces cas ne sont pas la norme, mais illustrent le décalage évoqué plus haut. Les conventions tripartites doivent permettre aux différentes parties de s'accorder sur un « diagnostic » commun, ainsi que sur une vision à moyen terme des objectifs visés par l'action des équipes d'animation qui continuent, par ailleurs, à travailler selon des méthodes qui leur sont propres.
- Certains centres estiment que l'autorité communale n'a pas à se préoccuper des aspects stratégiques qui relèvent de la stricte compétence des comités. Ils adoptent une position défensive dans laquelle l'autonomie associative n'est plus un moyen, mais un objectif.

Ces divergences sont le mieux contenues lorsque les processus liés à la convention tripartite sont compris de la même manière par tous les acteurs présents, se focalisant sur les problèmes sociétaux à résoudre et les moyens que chaque acteur est capable de mettre en œuvre pour y parvenir. Cette situation idéale est plus facilement atteignable lorsque les différents acteurs comprennent leurs contraintes et enjeux mutuels et que le coordinateur de région de la FASE joue un rôle de facilitation, sans prendre position en faveur de l'une ou l'autre des parties.

5.1.3 Question C : Comment les activités réalisées répondent-elles aux besoins identifiés ?

Sous-questions

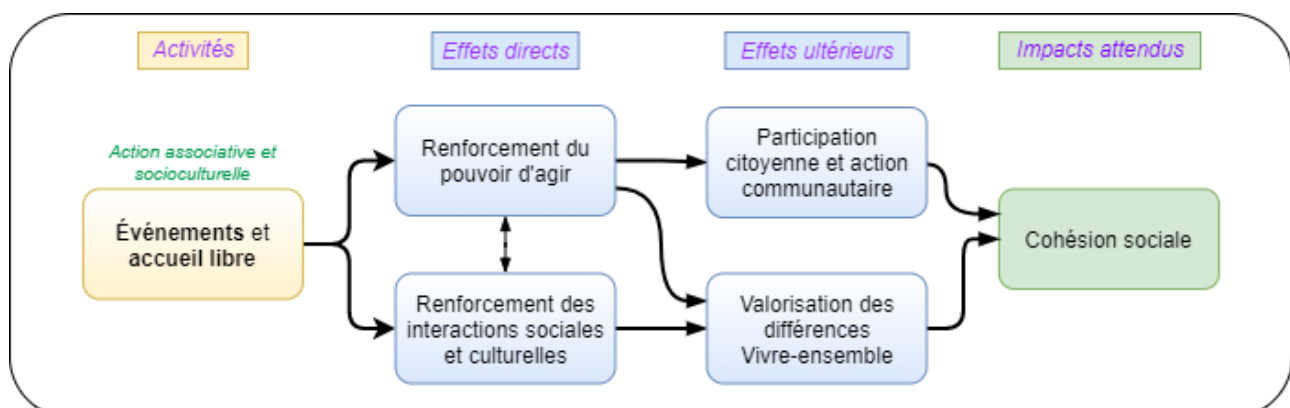
C1 : Comment les activités de rencontre (événements et accueil libre), liées ou non à des projets communautaires, sont-elles mises en œuvre : quelles sont les différentes activités proposées, qui y participe, avec quel niveau d'implication, quelles sont les interactions découlant des activités et quelles en sont les modalités d'évaluation ?

C2 : Quelles sont les populations les mieux atteintes par les activités tout public des maisons de quartier et quelles sont celles qui sont moins bien atteintes ? Quels sont les freins à leur participation ?

C3 : Dans quelle mesure les activités tout public des MQ constituent-elles un outil pertinent pour le renforcement de la cohésion sociale dans les territoires en mutation ?

Souvent considérées comme moins importantes que celles en faveur de la jeunesse (cf. les éléments présentés dans la section 3.1), les activités tout public des MQ vont au-delà d'un simple loisir. Leur réalisation, dans les projets étudiés au point 4.6, facilite la rencontre des habitants et le développement de liens entre ces derniers. Ils permettent également, sous certaines conditions, de développer la capacité d'action des habitants, notamment dans des quartiers moins favorisés. En résumé, les études de cas permettent de confirmer la présence des différents effets directs et ultérieurs du modèle d'impact reproduit ci-dessous. L'analyse permet en outre d'ajouter quelques nuances, ainsi que des conditions de réussite.

Figure 12 : Logique d'action (modèle d'impact) des activités tout public



En premier lieu, comme développé au point 5.1.1, ci-dessus, les activités de rencontre permettent aux animateurs d'entrer en contact avec des habitants et d'ainsi contribuer à l'analyse des enjeux des quartiers en matière de cohésion sociale. Elles permettent également d'identifier et d'essayer de convaincre de s'engager les personnes susceptibles de jouer un rôle plus actif (implication dans un projet, dans le comité ou dans un groupe de réflexion comme une commission mixte ouverte à tous les membres de l'association).

En second lieu, le développement de projets et la mise en œuvre d'activités avec la participation des publics concernés constituent des moyens pertinents pour renforcer les liens sociaux et développer la capacité d'agir. L'impact proprement dit de ces activités n'a en revanche pas pu être évalué.

Plusieurs éléments facilitent le succès des projets :

- Dans le cas de projets participatifs, le soutien apporté par les animateurs doit s'adapter en continu aux besoins et ressources des habitants. Cette adaptation concerne à la fois l'intensité (équilibre entre « *faire pour* » et « *faire avec* ») et la durée (les opérations éclair ne permettent en général pas de maintenir la participation des habitants).
- Les projets sont plus susceptibles d'aboutir lorsqu'ils répondent à un besoin réel et sont organisés selon des modalités codécidées par les habitants concernés. À ce titre, le projet de la MQ1 montre que la volonté d'offrir des spectacles en marge desquels les habitants d'un quartier accueilleraient d'autres habitants de la commune ne peut fonctionner lorsque les habitants dont la participation est souhaitée n'ont choisi ni le contenu du spectacle, ni sa date.
- Les activités organisées à l'intérieur et dans les abords des maisons de quartiers sont utiles pour renforcer les interactions entre les habitants les plus proches de la MQ. La distance constitue cependant un frein à la participation des personnes habitant dans des quartiers périphériques. L'absence d'itinéraires piétons sécurisés constitue un frein pour les parents qui ne laisseront pas leurs enfants aller seuls à des activités pour enfants qui pourraient constituer un préalable à une participation à des activités tout public.

La question C concerne également la dernière partie du processus théorique représenté dans la Figure 11, à savoir l'évaluation des activités réalisées et la prise en compte des résultats de ces évaluations dans la formulation des objectifs, la programmation et la réalisation des activités futures. Dans ce cas, comme dans les précédents, le schéma ne reflète pas entièrement la réalité. D'une part, il est difficile d'évaluer précisément l'atteinte d'objectifs formulés de manière très globale. D'autre part, une partie importante des activités se poursuivent en continu (renouvellement d'une année à l'autre).

La FASE demande aux centres de compter le nombre de participants aux différentes activités, ainsi que leur durée en heures (grilles GIAC⁴⁹). Ces informations sont communiquées chaque année au secrétariat général qui en tire des statistiques globales quant au volume d'heures d'activités réalisées et au nombre total de participants. Les rapports annuels des centres reprennent une partie de ces informations et contiennent des données financières sous forme de bilans. Ces rapports contiennent toutefois une majorité d'éléments d'ordre qualitatif présentés sous une forme plus narrative (compte-rendu) qu'analytique. Une partie, intitulée « bilan et perspectives », apporte des éléments plus réflexifs.

Une démarche réflexive existe dans les quatre MQ. Elle repose souvent sur des bilans annuels réalisés par les animateurs responsables des activités concernées (auto-évaluation). Il n'existe pas ou très peu d'évaluations prenant en compte l'appréciation des usagers, ni d'évaluations comprenant des données quantitatives autres que le nombre de participants et le nombre d'heures de travail ou la durée des activités. L'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés dans les plans triennaux n'avait pas encore été

⁴⁹ L'acronyme désigne la « gestion informatique des activités ».

réalisée durant le printemps et l'été 2020, période durant laquelle la Cour a récolté ses données. Les objectifs des années précédentes faisaient l'objet de discussions libres entre les parties.

5.1.4 Question D : Dans quelle mesure les différentes composantes de la gouvernance de la FASE (autonomie associative, coordination de région et conventions tripartites) facilitent-elles la réalisation des objectifs des centres, des communes et de l'État ?

La forme actuelle des relations entre les différentes parties prenantes de l'animation socioculturelle découle de modifications apportées en 2011, dont l'impact est apprécié de façon très différente par les acteurs, selon que ces derniers se situent du côté des associations des centres, du personnel des centres, du secrétariat général de la FASE, des communes ou de l'administration cantonale. Au lieu de réaliser un audit de cette gouvernance en se référant à de bonnes pratiques générales en la matière, la Cour a choisi d'évaluer dans quelle mesure la structure actuelle constituait une aide pour l'atteinte d'objectifs partagés. Cette façon de faire évite de se référer à un modèle abstrait, qui serait valable pour toute politique publique déléguée à des acteurs associatifs regroupés dans une fondation, mais confronte plutôt la réalité observée aux intentions de départ.

La réponse à cette question reprend les éléments liés à la gouvernance qui apparaissent dans les quatre études de cas, ainsi que dans l'analyse des documents produits par la FASE et la FCLR. Elle s'articule autour du rôle des principaux acteurs et des limites qu'ils rencontrent.

- L'autonomie relative de chaque centre permet, en suivant le principe de subsidiarité, de limiter une tendance inhérente à la centralisation des grandes organisations. De la sorte, il est possible de proposer des actions impliquant les habitants des quartiers et mieux adaptées à leurs ressources et besoins que des actions conçues à une échelle plus large.
- Cette autonomie comporte cependant des limites : les problématiques de société sont plus larges que l'échelle d'un centre, et l'analyse du contexte pourrait être enrichie par des analyses réalisées à une échelle plus large. De même, le caractère limité des ressources face à des besoins grandissants pourrait être partiellement compensé par certaines actions communes.
- La régionalisation⁵⁰, introduite en 2011, a représenté un changement important pour les centres et leur personnel qui y étaient majoritairement opposés. Cette opposition s'est cristallisée sur la fonction de coordinateur de région de la FASE. Dans ce contexte peu favorable, voire hostile, les coordinateurs ont surtout collaboré avec les centres qui faisaient appel à eux (souvent lors de crises), ainsi qu'avec les équipes de TSHM dont ils sont les responsables hiérarchiques. Dans leurs relations avec les centres, ils ont notamment été utiles pour une partie des tâches RH dont ils sont désormais coresponsables comme les processus de recrutement et les fins de contrat. En revanche, la tâche de faire vivre l'échelon régional est trop importante si elle n'est portée que par une seule personne.
- Liée elle aussi à des questions de ressources, la collaboration entre coordinateurs FASE et FCLR s'avère trop faible pour réellement faire vivre la régionalisation, en tout cas dans les régions étudiées.
- Les conventions tripartites ne sont pas à l'origine de la collaboration entre centres et communes qui date de la création de chaque centre. Elles ont en revanche contribué à donner des orientations politiques (objectifs) à ces collaborations et instauré une périodicité des rencontres qui n'existait pas partout. Le passage d'objectifs annuels à un plan triennal constitue une innovation pertinente, étant donné qu'il faut souvent plusieurs années pour observer les effets des moyens mis en œuvre pour répondre aux objectifs fixés dans ces conventions.

⁵⁰ Le point 0 confronte plus en détail les objectifs de la régionalisation à la réalité des pratiques relevées dans les quatre études de cas.

- Dans le cadre de ces conventions, il est difficile pour le coordinateur de région d'être à la fois un facilitateur, un référent méthodologique et un garant de la transposition au niveau communal des objectifs stratégiques de la FASE tels qu'ils apparaissent dans le contrat de prestations.

5.2 Organisation et périmètre de validité des constats

La synthèse présentée ci-dessus en réponse aux questions d'évaluation fait apparaître un ensemble de facteurs facilitant l'atteinte de l'objectif de renforcement de la cohésion sociale. La Cour a formulé des constats et des recommandations articulés en fonction des différents échelons de gouvernance de l'animation socioculturelle. Il s'agit de proposer aux différents partenaires de la FASE des solutions acceptables, de manière à limiter les conflits et les crises qui ont marqué l'histoire de cette fondation. Comme chaque partenaire a tendance à raisonner selon sa propre logique, il importait d'apprécier les modes d'organisation à l'aune de leur capacité à favoriser l'atteinte d'un objectif partagé, à savoir le renforcement de la cohésion sociale. La démarche de la Cour relève ainsi davantage d'une évaluation formative, visant à conseiller les parties prenantes dans la réalisation de la politique publique dont elles ont défini collectivement les grandes lignes, que d'une évaluation sommative visant à attester de l'utilité de la politique publique évaluée.

En fonction des objectifs définis ci-dessus, la suite de ce chapitre commence par un constat général sur la pertinence des activités tout public délocalisées dans une politique de renforcement de la cohésion sociale. Il se poursuit par l'appréciation de la Cour sur cinq thématiques :

1. l'affectation des ressources des centres à ces activités ;
2. les modalités d'implication des habitants dans les projets et la gestion des centres ;
3. l'appropriation des outils de gestion de projet par les différentes parties prenantes ;
4. le rôle de l'échelon régional dans le renforcement de la cohésion sociale ;
5. la prise en compte de la cohésion sociale dans le développement urbain.

Ces appréciations et les recommandations associées sont organisées selon une logique concentrique, partant de la plus petite unité, l'équipe d'un centre, passant par les échelons du quartier, de la commune, de la région pour, finalement, aboutir au niveau du canton. Le destinataire principal des recommandations est le Conseil de fondation de la FASE qui réunit, en théorie⁵¹, des représentants de l'ensemble des acteurs. Deux recommandations en lien avec le contrat de prestations de la FASE et la politique de cohésion sociale en milieu urbain sont également adressées au département de la cohésion sociale.

En raison de la thématique évaluée, les activités tout public dans un contexte de mutations urbaines, les recommandations ne concernent pas tous les centres de la même façon. Elles s'avèrent plus pertinentes pour les vingt maisons de quartier, ainsi que pour une partie des centres de loisirs et de rencontres qui offrent des activités tout public. Il appartiendra ensuite à chaque association de décider librement quelles mesures elle entendra prendre pour mettre concrètement en œuvre les recommandations de la Cour.

⁵¹ L'assemblée générale du personnel a décidé de suspendre la participation de ses deux représentants en 2014.

5.3 Pertinence des projets d'animation délocalisés

5.3.1 Constat

Constat 1: Les projets d'animation délocalisés constituent une réponse pertinente pour le renforcement de la cohésion sociale dans des quartiers en mutation

L'étude des quatre projets présentés au point 4.6 montre que l'organisation d'accueils et d'événements adaptés en fonction des besoins des habitants et mise en œuvre avec leur implication constitue un moyen pertinent pour renforcer les liens sociaux et le pouvoir d'agir des habitants. Tels qu'ils sont conçus, ces projets permettent d'atteindre des publics qui ne fréquentaient pas les activités des centres jusqu'alors, de mieux toucher les adultes qui connaissent rarement l'existence de la dimension tout public de l'animation socioculturelle et d'entretenir et soutenir l'implication des habitants des quartiers.

Plusieurs conditions de réussite ont été identifiées : la régularité des actions, l'implication des habitants tout au long des projets et la diversité des activités proposées (activités de loisirs, événements, soutien à des projets).

5.4 Affectation des ressources des centres

5.4.1 Constat

Constat 2: La mise en œuvre de projets d'animation délocalisés est freinée par des questions d'affectation des ressources

Les observations réalisées montrent qu'en règle générale les MQ ne parviennent à mettre en œuvre des projets d'animation délocalisés qu'en disposant de davantage de ressources financières externes (fonds FACS, contribution communale) ou en diminuant la fréquence d'autres activités (ressources internes). Les ressources externes (subventions) sont étroitement liées à la situation financière des communes et du canton. L'accroissement éventuel des contributions de ces acteurs (par exemple financement d'un ETP supplémentaire par la commune) est lié à des choix politiques, ainsi qu'à la capacité financière des collectivités concernées. Il est en revanche possible d'agir sur l'affectation des ressources existantes (dotation en heures) pour accroître et rendre plus efficaces de telles activités.

Les centres dont l'organisation facilite la polyvalence des membres de l'équipe parviennent à proposer davantage d'activités en faveur des habitants des quartiers les plus éloignés de la MQ, notamment en incluant une réflexion tout public dans les activités destinées à des tranches d'âge spécifiques (par exemple en portant une attention renforcée aux liens avec les parents, ainsi qu'aux liens entre parents). De plus, l'ouverture à toutes les catégories d'âge des accueils libres (fin d'après-midi et début de soirée durant toute la semaine) permet de développer la dimension tout public sans accroître la dotation horaire.

5.4.2 Recommandation au conseil de fondation de la FASE

Recommandation 1 : Renforcer la capacité des centres à réaliser des accueils tout public délocalisés

Priorité :

Élevée⁵²

La Cour recommande au conseil de fondation de la FASE de promouvoir, à tout le moins auprès des centres situés dans des territoires en mutation, des mesures permettant la création et le renforcement de projets et d'activités tout public délocalisés. À titre d'exemple, les mesures suivantes, allant dans le sens de cette recommandation, ont été mises en œuvre par les maisons de quartier étudiées par la Cour :

- Remplacer une partie des accueils libres par catégorie d'âge par des accueils désectorisés (sans limites d'âge).
- Relocaliser dans les quartiers concernés une partie des activités habituellement réalisées dans ou autour de la MQ (dans l'espace public à la belle saison ou dans d'autres locaux à la saison froide).
- Prévoir une part d'activités tout public dans le cahier des charges de chaque animateur.
- En cas d'ouverture de poste, privilégier les cahiers des charges polyvalents.
- Encourager la rotation périodique des animateurs dans les différents types d'activités.
- Conserver des marges de flexibilité dans le programme annuel pour pouvoir accueillir des propositions arrivant en cours d'année.
- Mettre en œuvre des actions communes / concertées avec les équipes TSHM actives dans les mêmes quartiers.

Pour soutenir la mise en œuvre de cette recommandation, les entités représentées au conseil de fondation et le secrétariat général de la FASE disposent des moyens suivants : communication, échanges d'expériences et formation, proposition d'axes pour les conventions tripartites.

5.4.3 Position du conseil de fondation de la FASE

Recommandation 1 : acceptée refusée

Le Conseil de fondation remercie la Cour des comptes pour son travail, réalisé dans des conditions sanitaires particulières et limitantes.

Le Conseil de fondation accepte cette recommandation qui rejoint ses propres préoccupations quant aux questions de cohésion sociale au sein des quartiers en mutation et dans le cadre des projets urbains.

Les pistes avancées par la Cour des comptes (déssectoriser, relocaliser, conserver une marge de manœuvre dans l'affectation des ressources, s'assurer de la polyvalence des collaboratrices et collaborateurs ou encore s'assurer de la concertation entre centres et équipes TSHM) seront reprises dans le cadre des conventions tripartites et soutenues par des échanges d'expériences

⁵² La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit fortement sur la possibilité de mettre en œuvre des activités répondant aux objectifs centraux de la politique publique

5.5 Implication des habitants dans l'animation socioculturelle

5.5.1 Constat

Constat 3 : L'implication des habitants est essentielle mais se heurte à différents obstacles

L'implication des habitants des quartiers s'avère essentielle à la réussite des projets et activités visant la cohésion sociale. Elle est plus pertinente lorsqu'elle est effective à toutes les phases (élaboration, décision, planification, réalisation, évaluation) et sous différentes formes (comité, commissions thématiques, collectifs locaux, participation de bénévoles aux activités). Cette implication se heurte à divers obstacles (fluctuation, temps nécessaire pour la susciter et l'entretenir, complexité du système, méconnaissance du fait que l'animation socioculturelle n'est pas un service public comme les autres).

La participation citoyenne n'est pas donnée d'avance. La susciter et l'entretenir nécessite un travail spécifique de la part des professionnels auprès des habitants pour identifier les personnes susceptibles de s'impliquer, ainsi qu'auprès des personnes s'engageant bénévolement (dans les activités ou au comité) pour entretenir cette implication.

5.5.2 Recommandation au conseil de fondation de la FASE

Recommandation 2 : Faciliter l'implication des habitants des quartiers concernés

Priorité :	Élevée ⁵³
------------	----------------------

La Cour recommande au conseil de fondation de la FASE de promouvoir auprès des centres des modes de fonctionnement et des mesures permettant d'inclure davantage les destinataires des actions tout au long des projets participatifs des MQ. Les effets attendus de cette recommandation sont multiples : des projets plus pertinents, donc plus utiles, une meilleure implication et une meilleure reconnaissance des bénévoles et un renforcement de leur pouvoir d'agir en général. De plus, l'impact financier de cet engagement n'est pas négligeable.

Les mesures suivantes constituent des exemples mis en œuvre par les maisons de quartier étudiées par la Cour. Un premier ensemble concerne l'inclusion des habitants concernés :

- Reconnaître les activités de « *prospection* » des animateurs (aller à la rencontre des habitants en marge des activités) comme des tâches à part entière (prévoir des heures pour ces tâches).
- Créer une commission / groupe de travail « *nouvelles actions* » réunissant des habitants des quartiers concernés, des représentants de l'équipe et du comité pour créer les contours de nouvelles actions et en suivre la réalisation.
- Inclure dans les comités des habitants des quartiers visés par la politique de cohésion sociale en milieu urbain ou « *en mutation* ». Divers modes d'inclusion sont possibles (ponctuelle, périodique, permanente). De plus, cette participation devrait être encouragée et soutenue par l'équipe et les autres membres du comité afin de maintenir cette implication.

Un second ensemble d'exemples de mesures vise à mieux répartir les charges de travail des bénévoles afin de leur permettre d'exercer un rôle actif dans la fixation des objectifs et priorités des centres :

- Préparer les sujets à traiter en comité dans des commissions incluant des membres de l'équipe et, si nécessaire, d'autres parties prenantes.
- Alléger la charge des présidents d'association de centre en prévoyant des fonctions d'appui ; vice-présidence, coprésidence, suppléance, bureau.
- Soutenir administrativement les comités qui souhaitent se concentrer davantage sur l'opérationnel. Ce soutien pourrait venir des professionnels du centre (principalement les

⁵³ La priorité de cette recommandation est élevée, car cette dernière agit fortement sur les enjeux de pertinence des activités et sur le risque d'essoufflement des bénévoles.

collaborateurs administratifs ou les éventuels responsables d'équipe), de l'administration communale, de la FASe (qui est déjà responsable de certaines tâches et coresponsable d'autres⁵⁴) ou de la FCLR.

- Désigner une personne de référence dans l'administration communale (canal de communication rapide et facilitation de l'acheminement des demandes aux services concernés) ainsi qu'un répondant dans l'équipe. Cette personne de référence pourrait, selon des modalités à convenir, participer à certaines séances réunissant des membres du comité et de l'équipe.

5.5.3 Position du conseil de fondation de la FASe

Recommandation 2 : acceptée refusée

Le Conseil de fondation accepte cette recommandation, qui favorise l'ancrage des projets menés par un centre dans son territoire et rejoint nombre d'expériences positives menées dans plusieurs lieux. L'élargissement de la participation des habitants, au-delà des cercles habituels, est une démarche nécessaire et participe d'une société inclusive.

Il approuve également la nécessité de permettre aux comités de retrouver une assise sur les projets et leurs contenus, en le déchargeant des tâches administratives selon les préconisations de la Cour des comptes.

5.6 Appropriation des nouveaux instruments d'action publique

5.6.1 Constat

Constat 4 : Compétences en analyse, formulation d'objectifs et évaluation trop rares sur le terrain

L'appropriation, par les acteurs de l'animation socioculturelle, des nouveaux instruments d'action publique (conventions d'objectifs et gestion par projet) nécessite des compétences spécifiques : synthèse des analyses des besoins locaux, mise en forme et interprétation de données statistiques, formulation de différents niveaux d'objectifs, évaluation de l'atteinte de ces derniers. La maîtrise de ces compétences par les différentes parties prenantes des conventions tripartites est variable, ce qui rend difficile l'élaboration, la poursuite et l'évaluation d'objectifs communs.

La Cour observe des réticences au sein des équipes et des comités qui craignent souvent que ces instruments soient utilisés comme des outils de contrôle. Ce risque existe, mais il ne semble pas qu'une position d'extériorité, voire de rejet, constitue une réponse efficace pour le limiter. Il serait plus pertinent pour les MQ de se saisir de ces instruments qui peuvent leur être directement utiles plutôt que de les subir. Cette appropriation serait facilitée si les autres partenaires des conventions tripartites mettaient davantage l'accent sur la dimension d'apprentissage et d'amélioration portée par ces outils.

⁵⁴ Voir à cet effet le tableau figurant dans le cahier des charges des coordinateurs de région, annexé à la convention collective de travail (annexe 12).

5.6.2 Recommandation au conseil de fondation de la FASE

Recommandation 3 : Sensibiliser les différents partenaires à une utilisation constructive de la gestion de projets

Priorité :	Moyenne ⁵⁵
------------	-----------------------

La Cour recommande au conseil de fondation de la FASE d'entreprendre des actions de sensibilisation et de formation à l'emploi des conventions d'objectifs et de la gestion par projet dans le champ des politiques sociales. Ces actions pourraient être mises en œuvre de façon concertée par le secrétariat général de la FASE, le secrétariat permanent de la FCLR, le secrétariat général de l'association des communes genevoises et l'assemblée générale du personnel. Les objectifs de ces actions seraient une appropriation des instruments par tous les acteurs concernés, ainsi qu'un dialogue constructif entre les diverses parties. Pour parvenir à cet objectif, plusieurs actions devraient être réalisées :

- Sensibiliser et former les acteurs locaux à la gestion par objectifs en organisant des échanges d'expériences, d'abord par type d'acteur (animateurs, membres de comité, acteurs communaux, coordinateurs régionaux), puis communs. Ces événements permettraient d'échanger et d'apprendre à propos de la formulation, du suivi et de l'évaluation d'objectifs, notamment dans le cadre des conventions tripartites.
- Mieux sensibiliser les animateurs et futurs animateurs à l'évaluation. Pour y parvenir, la FASE dispose d'une représentation au conseil académique de la haute école de travail social (HETS). Deux types d'actions complémentaires pourraient être poursuivis :
 - D'une part, sensibiliser à l'évaluation les étudiants en bachelor de travail social en promouvant la réalisation de travaux de bachelor consacrés à l'évaluation d'axes ou d'objectifs définis par les centres.
 - D'autre part, sensibiliser les animateurs en poste en présentant, dans les modules de formation post bachelor et continue (master, certificats), des exemples d'évaluations ayant inclus une forte dimension d'apprentissage.

5.6.3 Position du conseil de fondation de la FASE

Recommandation 3 : acceptée refusée

Le Conseil de fondation rejoint la Cour des comptes sur la nécessité de promouvoir l'adoption d'une approche constructive sur la gestion de projet au sein des professionnels, en particulier sur les aspects de formulation et de suivi des objectifs et le développement des compétences en évaluation. Il s'agit ici de favoriser l'usage et la maîtrise de ces outils, au bénéfice de la qualité des projets.

Cette recommandation est donc également acceptée.

⁵⁵ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle concerne moins les impacts de la politique publique et ne limite pas fortement les risques associés à l'absence d'objectifs communs entre les parties prenantes.

5.6.4 Recommandation au département de la cohésion sociale

Recommandation 4 : Développer l'analyse des inégalités territoriales à l'échelle des centres

Priorité :	Moyenne ⁵⁶
------------	-----------------------

La Cour recommande au département de la cohésion sociale de faire correspondre l'analyse statistique des inégalités territoriales avec les zones d'influence des centres. Cela permettrait à chaque centre de disposer de données statistiques personnalisées décrivant l'évolution des principaux paramètres analysés par le centre d'analyse des inégalités territoriales (CATI-GE), auxquels il conviendrait d'ajouter des éléments plus prospectifs concernant la construction de nouveaux logements et l'arrivée de nouveaux habitants. De la sorte, les centres complèteraient leur analyse du contexte local et des besoins de la population qui est pour l'heure essentiellement d'ordre qualitatif⁵⁷. Ces analyses pourraient être réalisées dans le cadre des rapports périodiques du CATI-GE.

De surcroît, les rapports statistiques du CATI-GE pourraient être complétés par les analyses plus qualitatives réalisées à l'échelle communale par les parties prenantes des conventions tripartites dans le cadre des plans d'objectifs triennaux.

5.6.5 Position du département de la cohésion sociale

Recommandation 4 : acceptée refusée

Dans le cadre du prochain rapport périodique sur les inégalités dans le canton de Genève, le département de la cohésion sociale demandera au CATI-GE de faire correspondre l'analyse statistique des inégalités territoriales avec les zones d'influence des centres pour que des données quantitatives puissent compléter les analyses qualitatives menées à l'échelle locale et être pleinement utilisées dans la gouvernance des centres.

Le département de la cohésion sociale entend continuer et intensifier ses démarches de développement des politiques publiques articulées sur des données quantitatives et territorialisées provenant du CATI-GE notamment. À cet effet, il demandera au CATI-GE d'intégrer dans ses rapports les analyses qualitatives réalisées à l'échelle communale.

⁵⁶ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle concerne moins les impacts de la politique publique et ne limite pas fortement les risques associés à l'absence d'objectifs communs entre les parties prenantes.

⁵⁷ Cette recommandation répond ainsi à la partie du constat concernant la rareté des compétences en analyses statistiques dans les centres.

5.7 Régionalisation de l'animation et cohésion sociale

Avant de formuler le constat lié à cette question, il est utile de comparer ce que le conseil de fondation de la FASE attendait de la régionalisation en 2011 avec la situation observée par la Cour en 2020. Les éléments sur lesquels la Cour se base ne reflètent pas forcément l'ensemble de la FASE, dès lors que les MQ observées appartiennent à deux régions différentes (sur six). Sur cette base, il est possible de dire que les objectifs de la régionalisation ne sont pas entièrement atteints, à tout le moins dans les régions observées.

Tableau 4 : Régionalisation de la FASE : situation attendue et observée

Situation attendue (2011)	Situation observée (2020)
La commune/le quartier constitue « l'unité de base » des actions des centres et des actions TSHM ; la région constitue « l'unité de base » de la coordination des dispositifs ; les régions sont un outil, pas une finalité : la question du sens doit être dominante.	L'unité de base des actions est le plus souvent l'équipe, qu'il s'agisse d'un centre ou de TSHM ; la commune constitue l'unité de base de la coordination des dispositifs ; l'échelle régionale n'est réellement effective que lorsqu'elle concerne une seule commune (comme à Vernier) ou regroupe des communes habituées à travailler ensemble / mutualiser leurs ressources.
Rassembler les acteurs concernés par l'atteinte des missions de la FASE en matière de cohésion sociale.	Dans les communes étudiées, il n'existe pas de tels rassemblements en lien avec la région FASE. Les équipes intercommunales de TSHM représentent toutefois un premier pas dans cette direction.
Favoriser la création et le renforcement de liens entre les équipes, mais aussi entre les comités ou encore entre les communes autour de problématiques communes	Il existe des expériences de mutualisation et des événements communs, sans forcément de lien particulier avec des problématiques communes et relevant uniquement de l'initiative des centres concernés.
Échange de pratiques et de savoirs + formation-action en lien avec le territoire et ses spécificités	Les formations et échanges de pratiques organisés par la FASE ou la FCLR concernent tout le canton.
Mise en lien des problématiques locales avec les compétences présentes et émergence de projets	Pas d'initiatives de ce type à signaler dans les régions étudiées.
Évaluation transversale des actions et capitalisation des enseignements	Pas d'initiatives de ce type à signaler dans les régions étudiées.

5.7.1 Constat

Constat 5 : L'échelon régional n'apparaît pas comme le lieu d'échange et de concertation qu'il était censé être

Commencée en 2011, la régionalisation de la FASE n'a pas encore atteint tous ses objectifs. Elle n'a pas favorisé le développement d'échanges horizontaux entre les centres situés sur des communes différentes, ni entre les différents acteurs de la cohésion sociale. L'échelle régionale ne constitue pas non plus un niveau régulièrement employé pour l'analyse, la planification et l'évaluation. Il apparaît que les coordinateurs de la FASE et de la FCLR ne peuvent pas accomplir ces tâches (échange et concertation) seuls, ne serait-ce que par impossibilité matérielle, au vu de leurs cahiers des charges respectifs (répondre à des situations d'urgence, appuyer l'équipe ou le comité d'un centre, coordonner l'action des TSHM...).

À son origine, la régionalisation avait également été envisagée comme une échelle pertinente pour des interventions relevant de la politique de cohésion sociale en milieu urbain lorsque les défis rencontrés étaient similaires (par exemple implantation de nouveaux quartiers constitués en majorité de logements d'utilité publique).

5.7.2 Recommandation au département de la cohésion sociale

Recommandation 5 : Mieux ancrer la dimension régionale de la FASE et son rôle en matière de cohésion sociale

Priorité :	Moyenne ⁵⁸
------------	-----------------------

La Cour recommande au département de la cohésion sociale de valoriser l'échelon régional de manière à permettre à la FASE de mieux atteindre ses objectifs en matière de régionalisation (cf. Tableau 4) qui prennent tout leur sens lorsqu'ils sont liés à la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale en milieu urbain. Pour y parvenir, deux moyens sont recommandés :

- Valoriser davantage la régionalisation dans le prochain contrat de prestations État-FASe (par exemple, dans la partie de l'article 4 décrivant les prestations attendues ou parmi les modalités liées à l'objectif concernant la cohésion sociale dans les quartiers en mutation).
- Préciser le rôle de l'animation socioculturelle dans la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

5.7.3 Position du département de la cohésion sociale

Recommandation 5 : acceptée refusée

Le département de la cohésion sociale accepte la recommandation et travaillera à valoriser la régionalisation dans le prochain contrat de prestations 2025-2029 liant l'État et la FASE. Par ailleurs, le département continuera à prendre en compte la place importante de l'animation socioculturelle dans le développement de la cohésion sociale en milieu urbain.

Cette recommandation de la Cour des comptes s'inscrit parfaitement dans les dynamiques de territorialisation des politiques publiques souhaitées par le département, notamment avec le développement de la politique de cohésion sociale. Dans ce cadre, la FASE est un partenaire central du développement de cette politique au niveau du canton de Genève.

5.7.4 Recommandation au conseil de fondation de la FASE

Recommandation 6 : Partager les tâches d'analyse à l'échelon régional

Priorité :	Moyenne ⁵⁹
------------	-----------------------

La Cour recommande au conseil de fondation de la FASE de consolider l'échelon régional en y concentrant un certain nombre de tâches et de compétences d'ordre analytique : observation des problématiques sociales régionales dans une logique d'anticipation, recommandations d'objectifs partagés pour les plans triennaux des conventions tripartites, consolidation des évaluations de ces objectifs.

- Une piste consisterait à mettre sur pied des cénacles régionaux composés de représentants de toutes les parties prenantes de l'animation socioculturelle attachées à un territoire donné (comités et animateurs de centres, TSHM, coordinateurs FASE et FCLR, communes). Un tel dispositif pourrait être testé à l'échelle d'un ensemble restreint d'équipes travaillant sur des territoires éligibles à la politique de cohésion sociale en milieu urbain. Ce cénacle, à vocation consultative, se réunirait deux journées par an et effectuerait une brève synthèse de ses travaux

⁵⁸ La priorité de cette recommandations et moyenne, car il s'agit de formaliser une intention et que l'absence de cette formalisation n'empêche pas d'autres améliorations.

⁵⁹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car sa mise en œuvre n'aura pas un impact direct sur les prestations et qu'elle ne constitue qu'une étape dans l'atteinte des objectifs de la régionalisation.

à destination du conseil de fondation qui pourrait, dans un délai de trois ans, décider d'interrompre, de prolonger ou d'étendre l'expérience.

- Une autre piste consisterait à envisager la conclusion de conventions réunissant plusieurs communes, comme c'est déjà le cas pour les équipes de TSHM couvrant plusieurs communes. Dans ces cas, il conviendrait d'étoffer quelque peu les phases d'analyse des besoins et d'évaluation de l'atteinte des objectifs.

Au-delà de la réalisation des tâches analytiques évoquées ci-dessus, la valorisation de l'échelon régional poursuivie par les recommandations 5 et 6 permet de poursuivre conjointement plusieurs objectifs :

- limiter les risques d'une trop grande centralisation de la FASE en donnant davantage de voix aux partenaires à un échelon dans lequel les rapports de pouvoir seraient atténués (ni vote ni décisions ni enjeux financiers) ;
- limiter les influences d'intérêts particuliers (des communes, des comités, des équipes) au détriment des intérêts collectifs ;
- fournir aux délégués au conseil de fondation des informations consolidées (au-delà de leur connaissance d'un contexte particulier) ;
- valoriser le rôle de facilitation et de soutien méthodologique des coordinateurs régionaux.

5.7.5 Position du conseil de fondation de la FASE

Recommandation 6 : acceptée refusée

La régionalisation est un enjeu majeur pour le Conseil de fondation, qui rejoint l'analyse de la Cour des comptes sur le renforcement de ce segment. Des actions de ce type sont d'ores et déjà en cours, dans des régions non incluses dans le périmètre d'observation de la Cour des comptes (Rhône-Champagne, Aire notamment), des sous-régions (à l'exemple d'Arve-Lac) ou via des visioconférences avec les équipes des régions.

Le Conseil de fondation accepte cette recommandation.

5.8 Nouveaux quartiers et territoires en mutation

La thématique de la cohésion sociale dans les quartiers/territoires en mutation figure dans les objectifs d'un nombre croissant de conventions tripartites. Elle fait également partie des objectifs du contrat de prestations 2021-2024 entre l'État et la FASE. La poursuite d'un tel objectif ne se limite toutefois pas à l'action des centres et des TSHM de la FASE. C'est pourquoi le constat et la recommandation ci-dessous prennent en compte le rôle des communes dans l'aménagement du territoire.

5.8.1 Constat

Constat 6 : Difficulté à anticiper la cohésion sociale et le rôle de l'animation dans les nouveaux quartiers et territoires en mutation

L'anticipation de la dynamique sociale des nouveaux quartiers nécessite une réflexion à large spectre incluant les profils socioéconomiques des futurs habitants (en fonction des catégories de logements), la capacité des espaces publics à favoriser les rencontres, la présence de locaux spécifiques (salles, dépôts) et leur utilisation par différents intervenants (professionnels et associatifs).

Dans les quatre communes abritant les centres ayant fait l'objet des études de cas, cette anticipation varie selon les projets de développement et fait diversement appel aux ressources de l'animation socioculturelle. Plus généralement, la plupart des communes du canton n'ont jamais (au moins depuis la construction des cités satellites dans les années 1960) eu à anticiper l'arrivée d'autant de nouveaux habitants à la fois que durant la décennie actuelle, ce qui fait qu'elles ont progressé en expérimentant et en improvisant. Maintenant qu'un nombre important de nouveaux quartiers sont achevés ou en voie d'achèvement, il est nécessaire de réaliser un bilan de ces expérimentations et innovations.

L'expérience des maisons de quartier et équipes TSHM appelées à intervenir dans des quartiers dans lesquels la dynamique sociale n'a pas été pensée conduit à une approche réactive de réparation sans possibilité d'influencer les aspects structurels (espaces communs, mixité sociale). Dans certains cas, la FASE ou des centres ont été consultés et ont accumulé une expérience qui devrait être mise à profit pour les développements à venir.

5.8.2 Recommandation au conseil de fondation de la FASE

Recommandation 7 : Mieux intégrer l'animation socioculturelle dans une approche préventive de la cohésion sociale

Priorité :

Élevée⁶⁰

La Cour recommande au conseil de fondation de la FASE de prendre des mesures facilitant une meilleure anticipation de la dynamique sociale des nouveaux quartiers. Pour favoriser cette optique préventive, deux mesures sont suggérées :

- Transmettre au comité de l'association des communes genevoises une prise de position demandant l'intégration systématique d'au moins un représentant de la FASE (selon les territoires/projets, il peut s'agir d'un centre, d'une équipe TSHM ou du secrétariat général) dans les démarches de concertation liées aux projets urbains (plans localisés de quartier) afin qu'ils puissent y apporter une expertise en matière d'infrastructures permettant de favoriser les interactions positives entre habitants.
- Rédiger une marche à suivre (différentes options et ressources nécessaires) à destination des communes souhaitant développer des activités sociales/socioculturelles en faveur des habitants des nouveaux quartiers.

5.8.3 Position du conseil de fondation de la FASE

Recommandation 7 : acceptée refusée

Le Conseil de fondation est en lien avec les différents acteurs de la concertation et constate depuis trois ans une plus grande intégration des préoccupations de cohésion sociale dans les nouveaux quartiers. À l'exemple d'Adret-Pont Rouge, de la Chapelle-les-Sciers ou encore des Cherpines, des projets d'implantation de l'animation socioculturelle dans les nouveaux quartiers ont été déposés pour appuyer les communes dans leur démarche. Certains sont en cours de mise en œuvre.

Le Conseil de fondation rejoint la Cour des comptes sur la nécessité de porter une démarche préventive de cohésion sociale, visant à favoriser un développement harmonieux des nouvelles pièces urbaines.

⁶⁰ La priorité de cette recommandation est élevée, car les expériences qu'il s'agit de cumuler sont plurielles et que le nombre de nouveaux quartiers à venir est très important.

6 CONCLUSION

L'évaluation présentée dans ce rapport poursuivait, en résumé, deux grands objectifs. Le premier consistait à apprécier dans quelle mesure les centres rattachés à la FASe adaptaient leurs activités tout public en réponse aux besoins de cohésion sociale suscités par l'important développement urbain qui caractérise les dernières années et continuera à caractériser les prochaines années. Le second consistait à évaluer la pertinence d'un modèle d'animation relativement récent suivant lequel les animateurs proposent des activités à proximité directe de quartiers populaires (anciens ou nouveaux) dont les habitants ne fréquentent pas les centres.

Les trois questions d'évaluation formulées par la Cour s'articulaient autour de la distinction habituelle entre évaluation des besoins, fixation d'objectifs, élaboration d'un programme d'activités, réalisation des activités, évaluation des activités réalisées. Il s'est avéré que ce modèle idéal ne correspondait pas entièrement à la réalité du fonctionnement des centres dont les objectifs sont suffisamment larges pour ne pas devoir être remis en question à chaque mouvement démographique. La Cour s'est également aperçue de l'importance et de la complexité de la gouvernance de l'animation socioculturelle genevoise, raison pour laquelle elle a ajouté un chapitre visant à aider les lecteurs de ce rapport à comprendre les enjeux des principaux acteurs.

La Cour avait initialement prévu d'observer durant plusieurs mois la réalisation des activités tout public de quatre maisons de quartier situées dans des communes concernées par la politique de cohésion sociale en milieu urbain. La crise sanitaire a rendu cette observation irréalisable, étant donné la suspension de ces activités qui ne correspondaient pas aux normes sanitaires, en raison particulièrement du nombre de personnes y participant. Pour faire face à cette difficulté, la Cour a focalisé ses analyses sur la conception, le déroulement et le suivi de quatre projets (ou ensembles d'activités) se déroulant dans des quartiers en mutation et allant à la rencontre des habitants (caractère délocalisé).

Il ressort des analyses menées par la Cour que ces (nouvelles) activités d'animation délocalisées constituent un moyen pertinent pour contribuer à la cohésion sociale. Elles ne sont toutefois que peu mises en œuvre, d'une part car les programmes d'activités sont déjà très chargés, d'autre part en raison des ressources supplémentaires qu'elles nécessitent. C'est une des raisons pour lesquelles la FASe a mis sur pied un fonds de soutien à la cohésion sociale, à savoir le fonds FACS. Ce soutien étant toutefois limité à trois ans, il est utile de songer à une réaffectation des ressources internes qui permette d'ajouter une optique tout public à des activités jusqu'alors limitées à une tranche d'âge particulière. La charte cantonale de 1993 est d'ailleurs assez claire à ce sujet lorsqu'elle déclare que les deux lignes directrices de l'animation socioculturelle (action éducative et action associative et socioculturelle) sont indissociables et étroitement liées.

La dimension participative et associative constitue une caractéristique fondamentale de l'animation socioculturelle, garante d'une plus grande pertinence des actions menées à l'échelon local. L'implication des habitants s'avère essentielle à la réussite des activités tout public, mais souvent difficile à entretenir sur la durée. Pour mieux y parvenir, la Cour suggère aux centres la mise en œuvre de différentes mesures permettant une implication plus précoce (avant la validation des projets), plus soutenue et à plusieurs échelons (de l'implication spontanée dans les activités à la responsabilité d'une association de centre).

Finalement, l'anticipation des besoins de soutien à la cohésion sociale dans un contexte de mutations urbaines constitue une tâche qui doit être mutualisée, d'une part en capitalisant sur les expériences réalisées jusqu'à présent et, d'autre part, en réalisant à l'échelon régional (au-delà des centres pris isolément) les tâches d'analyse et d'évaluation. Ainsi, la régionalisation de la FASe, déployée à partir de 2011, devrait s'accompagner d'un meilleur partage d'expériences et de connaissances, afin de mieux répondre aux enjeux d'une véritable politique de cohésion sociale.

7 REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaboratrices, collaborateurs et bénévoles des associations de centres, des communes et de la FASE qui lui ont consacré du temps, ainsi que toutes les personnes rencontrées durant les travaux d'évaluation (cf. la liste figurant au chapitre 8). Elle remercie particulièrement les membres du groupe d'accompagnement pour leurs précieux conseils.

Les travaux d'évaluation ont été terminés le 29 mars 2021. Le rapport complet a été transmis au conseiller d'État en charge du département de la cohésion sociale, ainsi qu'au président de la FASE, dont les observations, remises le 28 avril, ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités destinataires des recommandations.

Genève, le 6 mai 2021

Isabelle TERRIER
Présidente

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

8 PERSONNES RENCONTRÉES

Ce chapitre indique les personnes rencontrées durant l'ensemble de l'évaluation. Celles dont le nom est suivi d'un astérisque ont été rencontrées durant les phases préliminaires (esquisse et étude de faisabilité).

La présentation distingue les entretiens ayant fait l'objet de comptes-rendus validés de ceux ayant fait l'objet d'une note de synthèse interne. Les membres du groupe d'accompagnement sont signalés dans une section séparée.

9.1 Entretiens avec comptes-rendus validés

Les rencontres avec les acteurs suivants ont fait l'objet de comptes-rendus validés par les personnes concernées :

FASe

- Secrétaire général*
- Directeur opérationnel

Fédération des centres de loisirs et de rencontres

- Coordinateur fédératif

Dans le cadre des quatre études de cas, les entretiens ayant fait l'objet de comptes-rendus validés se répartissent comme suit :

MQ1

- Président de l'association du centre
- Membre du comité représentant la commune jusqu'à mars 2020
- Animateur (x2)
- Coordinateur de région
- Ancien responsable des TSHM et ancien coordinateur de région ad intérim

MQ2

- Président de l'association du centre
- Vice-président de l'association du centre
- Animateur (x2)
- Coordinateur de région
- Membre du collectif d'habitants impliqué dans le projet étudié

MQ3

- Président de l'association du centre
- Trésorier de l'association du centre
- Responsable d'équipe
- Animateur (x2)
- Coordinateur de région
- Responsable du service social communal

MQ4

- Co-présidents de l'association du centre
- Animateurs (x2)

- Responsable du service communal de la jeunesse, ancien responsable TSHM dans une autre commune
- Conseiller de direction au service communal de la jeunesse
- Coordinateur FCLR

9.2 Entretiens avec note de synthèse interne

Les entretiens avec les acteurs suivants ont fait l'objet de notes de synthèse. Les fonctions déjà citées dans la section précédente ne sont pas répétées.

Secrétariat général du département de la cohésion sociale

- Chef de cabinet*

Bureau de l'intégration des étrangers

- Délégué à l'intégration*

Haute école de travail social de Genève

- Directrice*
- Membres du groupe de recherche sur l'animation*

Fédération des centres de loisirs et de rencontres

- Délégation du comité (3) et du secrétariat permanent (2)*

9.3 Groupe d'accompagnement

Les travaux d'évaluation ont été accompagnés par un groupe d'experts composé des acteurs suivants :

Secrétariat général de la FASE

- Directeur des opérations

Secrétariat permanent de la FCLR

- Coordinateur fédératif

Haute école de travail social de Genève

- Maître d'enseignement HES

MQ1

- Président
- Animateur

MQ2

- Vice-président
- Animateur

MQ3

- Président
- Responsable d'équipe

MQ4

- Trésorier
- Animateur

9 BIBLIOGRAPHIE

- Bonnevie, Laure ; Hilaire, Peter (2019). Étude-action sur l'apport de l'engagement associatif dans les centres État des lieux et pistes d'action pour la Fédération des centres de loisirs et de rencontres (FCLR) et ses membres. Rapport final. Genève : Néonomia & FCLR.
- Coordination des Écoles Suisses d'Animation Socio-Culturelle (1990), Animation socio-culturelle, quelles formations pour quelles pratiques ? Coordination suisse des écoles supérieures d'animation socio-culturelle.
- Dupanloup, Claude ; Reichel Nicolas ; Vuille Michel (2020). Terre commune. 60 ans d'action socioculturelle à Genève», Lausanne : Socialinfo
- FASe (2016). Le travail social hors murs à la FASe. Référentiel opérationnel. Genève : FASe.
- FASe (2020). Convention collective de travail. Genève : FASe
- Felder, Dominique (1979). Les centres de loisirs genevois 1959-1978 : Histoire d'une institutionnalisation », in Felder Dominique et Michel Vuille, De l'aventure à l'institution : Les centres de loisirs genevois, Cahiers du service de la recherche sociologique, n°12, pp.11-83.
- Ferro-Luzzi, Giovanni, & Schaerer, Caroline. (2020). Analyse des inégalités dans le canton de Genève : Dans le cadre de la Politique de cohésion sociale en milieu urbain, rapport 2020 du Centre d'analyse territoriale des inégalités à Genève (CATI-GE), Genève : Haute École de Gestion.
- Gilloz, Xavier : (2019). S'engager dans un quartier. Regards d'habitants sur différentes formes d'engagement et les pratiques mobilisatrices d'animation socioculturelle. [Travail de master non publié]. Haute école spécialisée de Suisse occidentale.
- Hamel, Jacques, Dufour, Stéphane, & Fortin, Dominique (1993). The case study: Practical comments and guidance. In D. F. Hamel (Ed.), Case study methods (pp. 2-19). Newbury Park, USA: SAGE Publications
- Kempeneers, Pierre & Ferro-Luzzi, Giovanni (2011), Les inégalités territoriales dans le canton de Genève : Politique de cohésion sociale en milieu urbain, rapport 2011 du Centre d'analyse territoriale des inégalités à Genève (CATI-GE), Genève : Université de Genève.
- King, Gary ; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (1994). Designing Social Inquiry. Princeton, New Jersey : Princeton University Press
- Lacour, Laurie & Ferro-Luzzi, Giovanni (2014). Analyse des inégalités dans le canton de Genève dans le cadre de la politique de cohésion sociale en milieu urbain, rapport 2014 du Centre d'analyse territoriale des inégalités à Genève (CATI-GE), Genève : Université de Genève.
- Lipset, S. M. (1963). Political Man: The Social Bases of Politics. Garden City, NY: Anchor Books.
- Moser, Heinz, Müller, Emanuel, Wettstein, Heinz & Willener, Alex (2004). L'animation socioculturelle. Fondements, modèles et pratiques, trad. Liliane Morend, Genève : éd. IES.
- OCDE (2009). « Satisfaction à l'égard de l'existence », dans *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*, Paris : Éditions OCDE.
- Référentiel opérationnel du travail social hors murs. Principes et mission, modalités d'intervention, organisation. Genève : FASe.
- Schädler, Sarah (2016). : L'engagement bénévole dans les comités de gestion de la FCLR – quelles sont les motivations ? travail de Bachelor – déc. 2016
- Vuille, Michel (1992) L'évaluation interactive : entre idéalités et réalités: recherche sur les pratiques d'évaluation en animation socio-culturelle. Service de la recherche sociologique, Cahiers SRS, 34, Genève.
- Yin, Robert K. (2003). Case study research: Design and methods (3rd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage

10 ANNEXES

10.1 Étude de cas MQ1

10.1.1 Contexte

Créée comme centre de loisirs dans les années 1970 par des habitants, la MQ1 est devenue maison de quartier dans les années 2010. Implantée au centre de la commune, elle est facilement accessible pour une grande partie des habitants d'une commune petite en surface, mais densément peuplée. Parmi les grands ensembles d'immeubles, seul un quartier du nord de la commune est situé à plus d'un quart d'heure de marche de la MQ.

La commune abritant la MQ est la plus petite des quatre communes concernées par l'évaluation. Elle dispose d'assez peu de ressources (peu d'entreprises et peu de riches contribuables). Cette commune abrite une gare d'une nouvelle grande infrastructure de transport public, autour de laquelle un développement urbain intense est en cours. D'ici une dizaine d'années, la MQ pourrait déménager au cœur d'un nouveau quartier.

Les activités d'animation étaient rattachées à la culture jusqu'en 2020, puis elles ont rejoint un nouveau dicastère dédié à la cohésion sociale.

10.1.2 Organisation du centre et implication des habitants

Organisation du comité et implication des bénévoles

Le comité de la MQ1 se réunit environ huit fois par année. Un bureau, regroupant le président, le trésorier, deux animateurs et le responsable du secrétariat, prend les décisions urgentes dans l'intervalle. Une partie des membres du comité fonctionnent comme bénévoles dans les activités ou y prennent simplement part. Ils sont alors associés au bilan de l'activité. Dans cette MQ, les membres de l'association qui apportent un soutien actif sont dispensés du paiement de la cotisation.

Le comité de l'association a connu un renouvellement important, mais continu, entre 2014 et 2020. Les membres représentent différentes strates de la population : parents, aînés, dont beaucoup ont commencé par être bénévoles dans les activités avant de rejoindre le comité. Presque tous habitent la commune, mais ce n'est pas une obligation, l'essentiel étant que leur présence ait du sens par rapport à leur implication dans le quartier (attaches familiales, « vivre la commune »). Depuis 1999, le comité compte un représentant du conseil administratif.

Pour les membres du comité, c'est aux professionnels de l'animation qu'il appartient d'analyser les besoins et de formuler des propositions d'actions en réponse à ces derniers (fort rapport de confiance). L'équipe recourt au comité pour valider des projets nécessitant un investissement financier ou entraînant une modification d'actions déjà annoncées au public, par exemple la modification des horaires d'accueil. Le comité est tenu au courant des activités réalisées et futures. Il participe à leur bilan, notamment pour examiner la cohérence entre les projets, les activités et la stratégie globale. Pour faciliter ces bilans, les animateurs participent fréquemment aux séances du comité. Trois d'entre eux sont en général présents, dont un qui prend part à toutes les séances, les autres venant en fonction des sujets traités.

L'association dispose également de commissions réunissant au moins un membre du comité et un membre de l'équipe. Outre les commissions du personnel et des finances, des commissions plus temporaires ont été mises sur pied : animation (pour débattre et échanger sur la politique locale d'animation avec des membres de l'association ne faisant pas partie du comité), communication (pour proposer des solutions visant à accroître la visibilité de la MQ), ainsi qu'une commission temporaire de

réflexion sur le fonctionnement (pour élaborer des documents de référence comme le projet institutionnel, le règlement interne, etc.). La pérennité de ces commissions dépend toutefois de la disponibilité des membres. Au moment de l'évaluation, ces commissions temporaires ne se réunissaient plus.

En plus du comité, la MQ peut compter sur l'implication de bénévoles pour des activités spécifiques (cours de français, animations, expositions...) et pour l'organisation d'événements.

Organisation de l'équipe

Une des particularités de la MQ1 est qu'il n'y a pas de répartition des animateurs en secteurs liés à des catégories de publics (enfants, préadolescents, adolescents, jeunes adultes, adultes, seniors et tout public), comme c'est souvent le cas dans d'autres lieux d'animation dans lesquels les animateurs sont responsables ou co-responsables d'un secteur. Le fonctionnement de l'équipe se base sur la polyvalence des animateurs et leur participation à l'accueil de toutes les populations usagères. Chaque animateur est néanmoins responsable d'un ensemble d'activités qu'il organise et anime. Cette répartition est périodiquement rediscutée au sein de l'équipe. En outre, l'équipe travaille avec une coordination de facilitation, c'est-à-dire non hiérarchique, dans laquelle un animateur a la responsabilité de la transmission de l'information et représente l'équipe auprès des instances extérieures.

Cette organisation non sectorisée a deux conséquences directes. D'une part, les accueils, ouverts de la fin de l'après-midi au début de soirée, ne sont jamais limités à une catégorie d'âge. Il existe néanmoins des activités ciblant des classes d'âge spécifiques comme les centres aérés pour les enfants et les adolescents, les soirées femmes, les spectacles pour enfants. D'autre part, tous les animateurs participent à tour de rôle aux accueils tout public pour lesquels ils recourent très peu à des moniteurs, ces derniers étant plutôt mobilisés pour les activités jeunesse durant les vacances ou pour des cours/ateliers⁶¹.

10.1.3 Programmation des activités

Élaboration et contenu du projet associatif/institutionnel

Le projet « *associatif et institutionnel* » de la MQ1 a été rédigé en 2011 et marginalement modifié en 2016. Il s'agit d'un document volumineux (plus de 30 pages), auquel ni les animateurs ni le comité n'accordent une grande importance, notamment parce que les éléments de contexte ne sont plus à jour et que les objectifs qu'il contient concernaient les années 2012-2013. Il serait long de résumer ce document dont les grands axes constituent une reprise des principes de la charte cantonale.

Les animateurs et le comité de la MQ1 ne se réfèrent plus à ce document depuis qu'ils disposent d'un plan triennal plus synthétique, élaboré dans le cadre de la convention tripartite (cf. ci-dessous).

Objectifs formulés dans la convention tripartite

Le plan triennal 2019-2021 définit en neuf pages, organisées sous forme de tableaux, les actions de la MQ, des TSHM, de la commune et du secrétariat général de la FASe en vue de quatre objectifs :

- Favoriser la participation dans les nouveaux quartiers ;
- Partenariat intensifié avec la commune (notamment pour l'aménagement urbain) ;
- Accompagnement des publics les plus fragilisés en vue de leur intégration ;
- Prévention et réduction des conduites à risque.

⁶¹ Le prorata entre le nombre d'heures affectées aux moniteurs et les ETP d'animateur est le plus faible dans la MQ1 qui recourt deux fois moins aux moniteurs que la moyenne des trois autres MQ.

Ce plan a bénéficié de l'appui méthodologique du coordinateur de région qui connaissait bien la commune pour y avoir travaillé comme TSHM. Ce dernier est apparu comme un interlocuteur légitime aux yeux de tous. Il a repris les objectifs des années précédentes et échangé avec les différentes parties en amont de la séance officielle afin de les mettre à jour.

Un animateur mentionne aussi que le processus du plan triennal a permis une clarification des attentes entre les partenaires, mais aussi une réflexion de l'équipe plus focalisée sur les objectifs lors de la création de nouvelles activités :

« Avant la première convention tripartite, la commune n'avait jamais transmis d'attentes particulières à la MQ. Lors des conventions tripartites, la commune nous a transmis ce qu'elle attendait de la maison de quartier. Nous avons également formulé des objectifs par rapport à l'implication de la commune ainsi qu'à l'interne de la MQ. (...) La convention tripartite est beaucoup plus utilisée et utilisable, elle est affichée dans le bureau et nous l'avons en face de nous de façon permanente. Chaque action est réalisée sur la base des objectifs définis dans la convention tripartite qui implique les TSHM, la commune ainsi que les autres maisons de quartier. Cela permet d'établir une forme de cohérence sur la commune. Cet aspect du travail a changé, auparavant nous avions tendance à créer des actions puis les faire entrer dans les objectifs fixés. Dorénavant, nous nous attachons à sélectionner les objectifs et développer des actions sur la base de ces derniers. En définitive, la convention est un document pratico-pratique qui comprend tout un travail de réflexion et de mutualisation des observations. Il s'agit d'un document concret duquel des actions peuvent facilement émaner. » (animateur MQ1)

Élaboration du programme annuel d'activités – types d'activités

Dans la MQ1, le programme d'activités est élaboré sur une base annuelle qui permet de fixer des activités relevant de trois fréquences différentes :

- celles qui se répètent semaine après semaine ou durant les vacances scolaires (accueils, repas, cours ou ateliers),
- celles qui reviennent périodiquement durant l'année (activités à l'extérieur, concerts, spectacles, sorties),
- celles qui ont lieu chaque année à la même période (fêtes, assemblée générale, vide-greniers).

Le programme est annoncé sous forme d'une brochure d'une douzaine de pages publiée deux fois par année. L'analyse des programmes d'activité de la MQ entre 2015 et 2020 montre qu'une part importante des activités se répète d'une année à l'autre, même s'il s'agit de la MQ dans laquelle la variation d'une année à l'autre est la plus importante. En ce qui concerne les activités tout public, la fréquence de répétition est liée à la catégorie d'activités :

- Les cours réalisés par des intervenants externes (engagés par la maison de quartier qui encaisse les finances d'inscription) se répètent tout au long de l'année. L'accent est mis sur la musique, la danse et les activités physiques.
- De surcroît, des ateliers de conversation (en anglais et en français) sont assurés par des bénévoles et des associations proposent à leurs membres des ateliers dans les locaux de la MQ.
- Les accueils libres (sans inscription) organisés par l'équipe de la MQ se répètent d'une année à l'autre tous les jours ouvrables, commençant entre 9h et 14h et finissant entre 19h et 21h. Quelques accueils par année ont lieu le samedi. Entre 2015 et 2020, le temps dédié aux accueils a légèrement diminué. Différentes activités ont lieu durant ces accueils (par exemple un repas hebdomadaire suivi de jeux principalement fréquentés par des aînés). En été, une partie des accueils ont lieu dans les parcs de la commune.
- Les fêtes et événements rythmant l'année, ainsi que les spectacles organisés par la MQ, sont en général repris d'une année à l'autre, tandis que les événements dans lesquels la MQ est seulement un partenaire qui met à disposition ses locaux et assure parfois une buvette se répètent moins d'une année à l'autre.

La MQ organise une part importante d'événements se déroulant à l'extérieur du centre (accueils, repas, concerts et spectacles), dont plusieurs ont été ajoutés au programme et sont devenues régulières durant la période 2015-2020. La diversité du programme d'une année à l'autre est plus grande que dans les autres MQ en raison d'événements ne se répétant pas d'une année à l'autre. Une part importante de ces activités épisodiques est coorganisée avec d'autres acteurs. Ces événements associent d'autres associations, des habitants, la commune et les TSHM. Ces collaborations permettent en général de limiter le nombre d'heures affectées par la MQ tout en offrant un plus grand choix d'activités à la population.

Évaluation de l'atteinte des objectifs

La MQ indique dans son projet institutionnel « *ne pas considérer l'évaluation comme une recherche de rendement, mais comme une réflexion sur les pratiques permettant de prendre du recul pour s'ajuster en fonction des besoins* ». Une grande partie de ces réflexions est réalisée par oral et ne fait pas l'objet d'une restitution écrite. Le principal support écrit est le rapport d'activité. De manière générale, l'évaluation d'une activité passe par les étapes suivantes :

- Les animateurs échangent régulièrement entre eux sur le déroulement des activités auxquelles ils participent.
- La tenue d'un colloque d'équipe hebdomadaire leur permet de partager les informations concernant le déroulement des activités, ce qui est notamment très utile pour les activités régulières, qu'il est ainsi possible d'adapter au fur et à mesure.
- Les bilans discutés en équipe sont repris lors des séances de comité.
- Deux journées consécutives de réflexion d'équipe permettent, chaque année, de remettre à plat la répartition des responsabilités, mais aussi le contenu et la pertinence des activités.
- Les réunions annuelles organisées pour le suivi des objectifs triennaux de la convention tripartite permettent une discussion directe avec la commune et la FASe⁶².
- Le rapport annuel présente des comptes-rendus des activités réalisées.
- Ces comptes-rendus sont repris et commentés lors de l'assemblée générale annuelle.

Le premier critère pris en compte est la participation des habitants, en chiffres, mais aussi en implication. Un deuxième est la satisfaction des participants présents. L'équipe réalise également un relevé des conditions météorologiques des activités ayant lieu à l'extérieur, facteur permettant souvent d'interpréter les données quantitatives de participation.

10.1.4 Relations avec les acteurs extérieurs

Relations MQ - commune

La MQ1 collabore étroitement avec la commune et dispose de la présence, dans son comité, du conseiller administratif responsable du dicastère incluant l'animation socioculturelle. Cette présence permet à la MQ de calibrer au mieux ses demandes à la commune (par exemple de financement complémentaire). Elle permet aussi à la commune de solliciter la participation de la MQ à diverses tâches (par exemple la fête des écoles ou, plus récemment, la livraison de denrées alimentaires aux aînés durant la période de confinement du printemps 2020). Avant la première convention tripartite, la commune n'avait jamais transmis d'attentes particulières à la MQ au-delà de ces demandes ponctuelles. Depuis lors, les questions de cohabitation des habitants et d'animation des quartiers plus isolés sont devenues des objectifs partagés.

⁶² L'évaluation, en fin de cycle, des plans triennaux en vigueur depuis 2018 dans la plupart des communes accueillant des centres ou des équipes de TSHM n'avait pas encore eu lieu dans les MQ étudiées. Il n'est donc pas possible d'analyser ce moment évaluatif dans le présent rapport.

Relations avec les autres acteurs

Les structures liées à l'enfance et à l'enseignement constituent un premier ensemble de partenaires de la MQ (contacts ponctuels avec l'équipe) : directions d'écoles, éducateurs et conseillers sociaux des établissements scolaires, associations de parents d'élèves, équipes d'animation parascolaire.

Les autres acteurs faisant partie de la FASE constituent un deuxième ensemble dont il convient de distinguer les différentes composantes :

- Les liens entre la MQ et le(s) **coordinateur(s) de région FASE** ont varié selon les personnes : assez distantes avec l'un, plus étroites avec un coordinateur présent durant une année pour un intérim. Comme pour les autres centres, les relations se sont intensifiées depuis l'adoption du cahier des charges des coordinateurs par le conseil de fondation et le développement du nouveau processus des conventions tripartites (plans triennaux dont l'élaboration nécessite plusieurs réunions préparatoires). Entretien déjà une collaboration de longue date avec la commune, la MQ1 a peu eu besoin de l'appui d'un coordinateur pour faciliter et structurer ces conventions. En revanche, l'appui méthodologique à la formulation d'objectifs pour le plan triennal a été apprécié.
- Les relations avec le **coordinateur de la FCLR** sont quasiment inexistantes. Il faut noter que les coordinateurs de la FCLR n'interviennent qu'en cas de nécessité et qu'un ancien membre du comité de l'association fait partie du comité de la FCLR, ce qui permet, si nécessaire, un accès direct.
- La MQ a créé des liens de collaboration solides avec l'équipe de **TSHM** dont les bureaux sont situés dans le même bâtiment.
- En ce qui concerne les relations avec d'**autres centres**, la situation est assez contrastée. Les MQ1 et 2 sont situées à un kilomètre de distance, mais elles ne collaborent que pour quelques événements ponctuels (sortie à skis et échange de locaux pour les centres aérés). En revanche, la MQ1 collabore plus fréquemment avec un centre d'une autre commune voisine.

Un troisième ensemble d'acteurs est constitué par les regroupements et associations d'habitants situés sur les mêmes territoires que la MQ. La MQ coorganise certains événements avec des associations ou met ses locaux à leur disposition. Elle a notamment collaboré avec une association locale travaillant à l'intégration des migrants, inclus plusieurs résidents d'un foyer dans ses activités et organisé des ateliers de conversation française.

La participation à des réseaux d'acteurs constitue une autre modalité de collaboration. La MQ a participé à plusieurs rencontres d'un regroupement des professionnels du social de plusieurs communes limitrophes. Les membres de l'équipe ayant participé à quelques séances ne sont pas convaincus de l'utilité de ces rencontres sans thématique de fond. De plus, du fait de la rotation des membres délégués pour y participer, une grande partie des séances étaient consacrées à des présentations.

10.1.5 Développement urbain et animation socioculturelle

La MQ1 a pris note de l'inquiétude des habitants face au développement urbain de la commune et a organisé, en 2018, une séance d'échanges entre la commune (exécutif et service de l'urbanisme) et la population sur la thématique des constructions dans le centre de la commune. Les habitants y ont exprimé de nombreuses plaintes. Un peu plus tard dans la même année, la MQ a accueilli une exposition consacrée au développement urbain de la commune. La MQ n'a cependant pas reçu de demande d'expertise quant aux aménagements à prévoir dans les futurs quartiers. L'équipe et le comité ont été informés d'un éventuel futur déménagement de la MQ dans de futurs bâtiments communaux, mais l'échéance est encore lointaine, et seuls des souhaits concernant la surface et les accès ont été formulés.

La convention tripartite, signée en 2019, regroupe de nombreux objectifs concernant le développement des nouveaux quartiers. L'arrivée de nouveaux habitants pourrait, grâce au système de financement décrit au point 1.4.1, permettre l'élargissement de l'équipe d'animation. Pour l'instant, la commune, dont les ressources sont limitées, ne peut pas honorer seule une telle demande⁶³.

10.1.6 Projet « Culture dans les quartiers »⁶⁴

Le projet en bref

La MQ1 a conçu en 2018 et réalisé en 2019⁶⁵ un projet d'animations délocalisées consistant en quatre spectacles de rue par année, mis sur pied avec l'aide des habitants de différents quartiers populaires de la commune. Les habitants des immeubles près desquels les spectacles ont lieu ont été sollicités par les animateurs pour participer à la gestion opérationnelle des événements. Il était initialement prévu qu'ils accueillent les autres habitants de la commune autour d'un moment convivial (goûter) précédant le spectacle proprement dit. Cette rencontre devait constituer un moyen de mettre en œuvre l'objectif de « *brassage social et de rencontre entre tous* », exprimé par l'équipe d'animation. Un autre objectif était de susciter un intérêt pour la culture auprès de publics participant peu à ce genre d'événement.

Le Tableau 5, ci-dessous, résume pour chaque phase du projet l'implication des membres de l'équipe et du comité, les collaborations, l'implication des habitants et l'origine voire, s'il existe, le chiffrage des ressources utilisées. Ce tableau est suivi par une analyse en quatre points indiquant les éléments non prévus dans le déroulement du projet, les adaptations du projet initial, le succès rencontré par le projet, ainsi que les enseignements à retenir.

Tableau 5 : Analyse du projet « Culture dans les quartiers »

	Équipe/comité	Collaborations	Implication habitants	Ressources
Origine (2017)	Initiative d'un animateur			Temps de travail ordinaire
Élaboration (2018)	Par l'équipe. Approuvé par comité Déposé au Fonds FACS	Commune, FASe, TSHM, association parents élèves (APE)		Temps de travail ordinaire
Réalisation (dès 2019)	1 animateur pour la programmation, 4 pour les contacts terrain. Comité sollicité pour activer les habitants.	TSHM, concierges des immeubles, APE, services communaux	Réticences fortes. Pas de comité d'accueil dans certains lieux. Bon niveau de fréquentation	Env. 35'000 du fonds FACS (cachets, petits jobs, heures anim.) Implication de la commune
Évaluation (dès 2019)	Comptage Bilan équipe (oral) Rediscuté au comité. Présenté dans le rapport annuel.		Habitants pas inclus dans le bilan qui conclut qu'il faudrait leur donner plus de pouvoir plus en amont.	Temps de travail ordinaire

⁶³ Le canton participe déjà au niveau maximal (66% des coûts totaux). Seule une révision de l'indice péréquatif liée à un afflux de nouveaux habitants de condition modeste pourrait entraîner une augmentation de la subvention cantonale.

⁶⁴ Les noms des projets ont été modifiés par l'équipe d'évaluation.

⁶⁵ Le projet bénéficie d'un subventionnement pour trois ans. En 2020, seul un spectacle a pu avoir lieu en raison de la crise sanitaire et du mauvais temps.

Déroulement du projet

- Initialement prévu exclusivement sur domaine privé (cours et parcs d'immeubles), le projet se voit forcé d'investir le domaine public (écoles et parcs communaux), faute d'accord avec une partie des privés.
- L'implication des habitants est plus réduite que pensé initialement, malgré l'organisation d'un apéritif de mobilisation dix jours avant la date prévue pour le spectacle. Dans certains lieux, l'équipe n'est pas parvenue à constituer un comité d'accueil. Quand elle a trouvé des personnes disponibles, ces dernières ne sont pas allées jusqu'à gérer de façon autonome un budget confié par la MQ comme initialement prévu.
- Une partie du public présent ne s'intéressait pas réellement au spectacle. Peut-être certaines personnes étaient-elles avant tout venues pour se rencontrer en plein air ou occuper leurs enfants.

Adaptations proposées/réalisées

- Passer, pour l'année suivante, du dimanche au samedi et remplacer les goûters par des grillades (fusion avec une activité proposant des grillades dans les parcs de la commune).
- Ajouter des jeux pour enfants (carrousel par exemple) avant le spectacle proprement dit.
- Proposer un stand de boissons sous la responsabilité de la MQ.
- Former les groupes accueillants une année à l'avance et les laisser décider de la date et du contenu des animations (sur la base de propositions de l'équipe).

Succès rencontré par le projet

- Selon les observations de l'équipe d'animation, le projet facilite effectivement l'accès à la culture de tous types d'habitants, même si le spectacle, pensé avant tout pour les enfants, ne soulève pas forcément l'intérêt de tous les spectateurs.
- Quantitativement, la fréquentation des spectacles est bonne (40 à 180 personnes en fonction de la météo).
- Selon les observations de l'équipe d'animation, l'effet en matière de brassage de population a été faible. En effet, la grande majorité des spectateurs provenaient du quartier avoisinant. Les habitants ne se sont que peu déplacés d'un quartier à l'autre.

Enseignements

- Faire passer les habitants de consommateurs à acteurs nécessite une implication pensée suffisamment tôt et renforcée sur la durée.
- Prévoir une participation avec codécision peut aider à renforcer l'implication des habitants (en 2020, des groupes hôtes ont été constitués pour les quatre spectacles prévus).
- Le projet est avant tout porté par les professionnels, avec une implication limitée du comité.
- Le projet aurait difficilement pu être réalisé sans le soutien financier du fonds FACS, tant les activités réalisées par la MQ sont déjà nombreuses.

10.2 Étude de cas MQ2

10.2.1 Contexte

Créée comme centre de loisirs dans les années 1960, la MQ2 est devenue maison de quartier dans les années 2010. Située au centre nord de la commune, elle est particulièrement excentrée par rapport aux grands ensembles d'immeubles situés au sud de la commune (jusqu'à 30 minutes de marche). Néanmoins, un grand projet immobilier, dont les premiers habitants sont attendus fin 2021, se trouve à une dizaine de minutes de marche de la MQ qui, bien que située dans un quartier de villas, se trouve à proximité de plusieurs établissements scolaires.

La commune abritant la MQ figure parmi les dix plus peuplées du canton. Elle conserve des parties agricoles, ainsi que plusieurs quartiers de villas. Les différents projets de développement urbain en cours et prévus devraient amener plusieurs milliers de nouveaux habitants dans la commune dans les dix années à venir.

Comme pour la MQ1, les activités d'animation étaient rattachées à la culture jusqu'en 2020, puis elles ont rejoint un nouveau dicastère dédié à la cohésion sociale.

10.2.2 Organisation du centre et implication des habitants

Organisation du comité et implication des bénévoles

Le comité actuel de la MQ2 comprend encore la majorité des personnes qui avaient repris la MQ après une crise dans les années 2000. Entre 2017 et 2020, l'arrivée de nouveaux membres a amélioré la représentativité des différents quartiers de la commune. Toutefois, une grande partie des anciens membres souhaitent quitter leurs fonctions en raison des tensions vécues durant les deux dernières années (dans l'équipe, avec la commune et avec la FASE).

Le comité, qui se réunit chaque mois, sauf durant les vacances d'été, comprend les fonctions de président, vice-président et trésorier. Il a été très actif dans les questions RH entre 2019 et 2020 (conflits et départs de membres de l'équipe), ce qui a limité sa capacité à s'occuper d'autres thématiques. La fermeture des centres durant la première partie de l'année 2020 a en outre limité ses contacts directs avec l'équipe. En principe, deux membres de l'équipe assistent aux séances : le coordinateur (systématiquement), et un autre animateur (par tournus).

Le comité est appelé pour trancher (par exemple lors de sollicitations externes, mais aussi en cas de désaccord entre les membres de l'équipe). Il valide des objectifs qui ont été préalablement formulés par l'équipe. Néanmoins, il peut arriver que certaines activités et orientations soient proposées par le comité. Par ailleurs, une partie des membres ne participent quasiment jamais aux activités de la MQ.

L'association dispose de commissions permanentes pour les finances, le personnel et le domaine technique (locaux, matériel). Elle a également compté des commissions plus ponctuelles sur le sens de l'accueil libre et sur les activités. Ces dernières ne sont toutefois plus en activité étant donné l'importance prise par les autres tâches liées au fonctionnement courant du centre ainsi qu'à la gestion des crises.

En plus du comité, la MQ peut compter sur l'implication de bénévoles pour les ateliers d'informatique destinés aux seniors et pour les concerts qu'elle organise régulièrement. Dans le cadre du projet décrit au point 10.2.6, elle s'appuie également sur un collectif d'habitants. Il faut toutefois noter que la MQ peine à trouver des bénévoles pour une partie de ses activités, comme les ateliers cuisine. Du fait de la situation excentrée de la MQ, ses accueils libres sont moins fréquentés que ceux des autres MQ, ce qui limite le contact direct avec la population et, donc, les possibilités d'impliquer davantage cette dernière.

Organisation de l'équipe

L'organisation de la MQ2 a connu d'importants changements durant la mission de la Cour. Les informations présentées ici concernent la situation qui prévalait au début de l'année 2020. Cette MQ se caractérise alors par une importante segmentation des tâches de l'équipe en fonction des tranches d'âge des publics concernés et des types d'activités. Comme l'équipe d'animation est de taille restreinte (5 personnes), il arrive qu'un secteur dépende d'un seul animateur qui travaille avec des moniteurs pour les activités dont il a la responsabilité. La coordination y était non hiérarchique, comme dans la MQ1. De leur propre avis, les membres de l'équipe collaboraient peu entre eux de fait de cette sectorisation. À titre d'exemple, les PV des colloques hebdomadaires portent davantage sur des aspects techniques que dans les autres MQ.

Deux crises importantes ont scindé l'équipe dans les années 2010, avec notamment un clivage sur le sens de l'animation socioculturelle. Une partie des animateurs défendait une animation très engagée visant à renforcer le pouvoir d'agir des habitants en créant des activités tout public dans une dynamique participative. Une autre partie estimait au contraire qu'il était de leur rôle de concevoir des activités de loisir en faveur de tranches d'âge délimitées.

Depuis le printemps 2020, la MQ fonctionne avec une coordination hiérarchique, imposée par le comité, qui a souhaité que quelqu'un puisse trancher en cas de divergences dans l'équipe et contribuer à renforcer la cohérence globale de la MQ. Au moment de la rédaction du présent rapport, plus de la moitié de l'équipe était composée de personnes entrées en fonction depuis moins d'une année.

10.2.3 Programmation des activités

Élaboration et contenu du projet associatif/institutionnel

La MQ2 a revu et fait valider son projet « associatif » en 2018 et formé un groupe de travail avec deux membres du comité et le coordinateur. Le coordinateur s'est chargé de l'essentiel du travail de révision de l'ancien projet qui avait été validé en 2012. Le document, relativement bref (moins de dix pages), s'attarde peu sur le contexte (situation géographique de la commune, caractéristiques de la population, locaux de la MQ). Il présente quatre axes prioritaires correspondant aux missions fondamentales de l'animation socioculturelle : développer l'associatif, créer des liens sociaux, travailler dans une optique de prévention et développer des actions socioculturelles et interculturelles. Le document ne comprend pas d'objectifs dans un sens de gestion de projet.

La MQ s'appuie sur ce document, parfois conceptuel dans ses formulations, pour délimiter les actions qu'elle peut ou non mettre en œuvre. Elle n'entre, par exemple, pas en matière sur les demandes de participation à des activités émanant d'individus, pour privilégier celles émanant d'acteurs associatifs. Ce texte a été froidement accueilli par le magistrat communal qui suivait la MQ et par le coordinateur de région de la FASE qui l'estimaient trop restrictif.

Objectifs formulés dans la convention tripartite

L'équipe et le comité de la MQ ont mal vécu le processus lié à la convention tripartite en 2018, alors que les discussions concernant les précédentes conventions s'étaient déroulées dans un climat constructif. Il s'agissait du nouveau processus prévu par la FASE pour les conventions tripartites dans lequel plusieurs réunions successives sont prévues pour partager des constats, définir une vision et fixer des objectifs. La MQ avait préparé un document présentant son analyse des enjeux de la commune et proposé des objectifs correspondant à ceux de son projet institutionnel qu'elle était justement en train de réviser : revaloriser la participation solidaire et citoyenne, favoriser les personnes touchées par la précarité, répondre aux besoins de socialisation des habitants, ainsi que promouvoir les pratiques artistiques et valoriser la diversité culturelle.

Des tensions se sont cristallisées autour de la collaboration entre la maison de quartier et les TSHM. Elles ont principalement concerné le développement d'actions dans un quartier où la MQ réalisait chaque année une semaine d'animations pendant les vacances d'été. La MQ proposait depuis près de dix ans à la commune d'y installer un conteneur aménagé permettant de promouvoir les rencontres entre habitants dans une logique d'auto-organisation. La commune, initialement favorable à une telle installation, a ensuite décidé de mettre à disposition une salle de classe dans le même quartier et souhaité que la MQ et les TSHM se partagent l'animation de ce lieu.

La MQ a décidé de ne pas répondre à cette demande, car elle avait connu des désaccords avec cette équipe de TSHM et qu'elle ne souhaitait pas définir à l'avance le contenu d'un projet, estimant que le choix devait venir des habitants et non pas s'imposer à eux⁶⁶. Elle a choisi de proposer un projet complémentaire pas entièrement défini, car devant émerger de la consultation des habitants et être réalisé avec leur participation (cf. le point 10.2.6 qui concerne ce projet). Lors d'une réunion organisée à ce moment, les membres du comité et de l'équipe présents ont été vivement pris à partie par le conseiller administratif et par les représentants du secrétariat général de la FASE qui assistaient à cette séance et leur reprochaient leur manque de collaboration.

Par la suite, la MQ et les TSHM se sont rencontrés et se sont coordonnés pour déposer auprès du fonds FACS de la FASE deux demandes de financement, distinctes, mais accompagnées d'une lettre commune. Ces deux demandes, qui n'étaient pas explicitement appuyées par la commune, ont été refusées en raison notamment d'un « *manque de concertation réelle entre le centre et l'équipe TSHM* ». Le comité de la MQ a alors décidé de mettre en œuvre le projet prévu sans le financement du fonds FACS.

En 2019, de nouvelles séances ont eu lieu, dans un climat apaisé, pour l'élaboration d'un plan triennal, proposé par le coordinateur de la FASE et regroupant les actions de la MQ, des TSHM, de la commune et de la FASE. Ce plan prévoit plusieurs actions supplémentaires, non budgétées, ainsi qu'un objectif de collaboration au quotidien avec les TSHM.

Élaboration du programme annuel d'activités – types d'activités

Dans la MQ2, le programme d'activités est élaboré sur une base annuelle variant peu d'une année à l'autre. Ce programme, présenté sous forme d'une brochure d'une vingtaine de pages, se concentre sur les activités qui se répètent semaine après semaine ou durant les vacances scolaires (accueils, repas, cours ou ateliers), ainsi que quelques sorties organisées périodiquement (par exemple à la montagne). Les manifestations, fêtes et spectacles sont annoncés plus précisément durant l'année (affiches et site internet), lorsque leur organisation est plus avancée.

Du fait de cette présentation partielle du programme, les activités tout public apparaissent relativement peu dans le programme :

- trois des cinq plages hebdomadaires d'accueil libre sont ouvertes au tout public ;
- deux ateliers ne sont pas destinés à une tranche d'âge spécifique (cuisine et poterie intergénérationnelle), un autre atelier réunit des parents et leurs enfants en bas âge ;
- des activités culturelles en famille suivies d'un goûter sont annoncées à une fréquence mensuelle, mais les dates ne sont pas indiquées ;
- des concerts, manifestations et fêtes sont également annoncés sans indication de contenu, de dates ou de fréquence ;
- la MQ est ouverte aux associations sans but lucratif de la région qui peuvent y organiser des repas de bénévoles, des réunions ou des séances d'information.

⁶⁶ « Nous devons offrir un soutien dans les projets et développer ce qui permet aux gens de faire quelque chose, tout en les laissant faire ce qu'ils souhaitent, en fonction des compétences de chacun. Nous devons les pousser et les soutenir » (source : PV rencontre équipe / TSHM).

Le programme de la MQ2 est très axé sur les activités culturelles, notamment les concerts et les spectacles. En outre, la MQ favorise l'organisation d'ateliers collectifs, parfois animés par des bénévoles et la mise sur pied de cours. La MQ pratique également une politique de prix bas pour ne pas freiner la participation des habitants en situation de précarité. Le programme de cette MQ comprend, proportionnellement à ses ressources, moins de diversité que celui des autres MQ. La MQ2 propose une proportion moindre d'activités coorganisées que les trois autres. Le projet d'animation de quartier, analysé au point 10.2.6, constitue une innovation relative pour cette MQ qui, jusqu'alors, n'assurait une présence dans les quartiers que durant une partie de l'été (deux à trois semaines par année).

Évaluation de l'atteinte des objectifs

La MQ réalise des bilans annuels de certaines activités (festival musical, activités d'été dans les quartiers) et les publie sur son site internet. Certains de ces bilans ont été présentés à la commission culturelle du Conseil municipal. L'équipe échange également (à l'interne) deux fois par année à propos des activités réalisées durant l'année et de la préparation de l'année à venir. Les évaluations réalisées à ce moment ne sont pas forcément écrites. En outre, les membres de l'équipe rendent compte du déroulement des activités dont ils sont responsables durant leurs colloques hebdomadaires. Les PV de ces colloques ne mentionnent en général rien quant aux conclusions tirées. Un membre de l'équipe note que les tensions connues au sein de l'équipe ont entraîné une plus grande individualisation du travail et moins d'échanges quant au fond. Les membres de l'équipe encore présents espèrent que les changements survenus en 2020 (remplacement de trois personnes sur cinq et mise en place d'une coordination hiérarchique) permettront une plus grande cohérence d'équipe.

Le comité, très sollicité par les questions de gestion, s'implique moins dans l'évaluation des projets et activités, mais participe à la communication, notamment dans le rapport annuel : « *Alors les animateurs font des bilans réguliers entre eux. En ce qui nous concerne, il peut arriver que nous posions des questions. Néanmoins, je dirais que nous sommes tout de même plus actifs dans la rédaction du rapport d'activité que dans les bilans des activités* » (membre du comité MQ2).

Le contenu des bilans écrits concerne tant les modalités d'action de la MQ (organisation, implication des moniteurs) que la fréquentation (en particulier pour les spectacles avec billetterie) et des recommandations d'actions à mettre en place pour mieux atteindre les objectifs (dans le cas des projets d'animation dans les quartiers). Le bilan du projet présenté au point 10.2.6 revient également sur le besoin de poursuivre l'activité avant d'arriver à atteindre les objectifs de renforcement du pouvoir d'agir et des liens sociaux des habitants et relève quelques facteurs de succès : des actions visibles pour susciter l'envie, la valorisation des compétences des habitants, une posture professionnelle de facilitation, ainsi qu'un rythme adapté à celui des habitants (modérant les impatients et encourageant les hésitants).

10.2.4 Relations avec les acteurs extérieurs

Relations MQ – commune

Les relations de la **MQ2** avec la commune s'avèrent contrastées. Il s'agit d'une commune dans laquelle la MQ est en contact régulier avec le conseil municipal : rencontre annuelle organisée par le comité, présence de conseillers municipaux aux assemblées générales et fréquentes auditions de la MQ par des commissions municipales. En outre, la MQ rencontre régulièrement les responsables des services « technique » et « culture de proximité ».

Les statuts de la MQ prévoient une représentation de droit de l'autorité communale dans l'association et, « *si elle le désire* », au comité. Le conseiller administratif sortant avait choisi cette option et recevait ainsi tous les procès-verbaux des séances du comité sans pour autant prendre part à ces dernières. Cette collaboration s'est bien passée jusqu'à l'épisode décrit au point 10.2.3. À partir de ce moment, le conseiller administratif en question a décidé de ne plus collaborer avec la MQ (refusant notamment de prêter du matériel pour un festival pourtant coorganisé avec le service municipal de la culture). Au

début du confinement, le service social avait sollicité la MQ pour une mission similaire à celle confiée à la MQ1. L'équipe l'a fait pendant deux jours avant que la mairie lui signale qu'elle n'avait plus besoin de ses services.

Relations avec les autres acteurs

Les structures liées à l'enfance et à l'enseignement constituent un premier ensemble de partenaires de la MQ : directions d'écoles, conseillers sociaux des établissements scolaires, associations de parents d'élèves, équipes d'animation parascolaire. La MQ entretient des relations plus étroites avec les collaborateurs du cycle d'orientation voisin.

Les autres acteurs faisant partie de la FASE constituent un deuxième ensemble dont il convient de distinguer les différentes composantes :

- Les liens entre la MQ et le(s) **coordinateur(s) de région FASE** ont varié selon l'approche employée par ce dernier. À l'origine, la MQ, comme beaucoup de centres, n'a pas accueilli avec un grand enthousiasme l'arrivée d'un coordinateur de région. Durant la période 2015-2020, la MQ a été en lien avec trois coordinateurs différents. L'introduction, en 2018, d'un plan triennal commun avec les TSHM a entraîné un conflit entre la MQ et le conseiller administratif (cf. 10.2.3). Le coordinateur de région a alors pris position en faveur de la commune (et des TSHM dont il est le référent), ce qui a rendu la collaboration encore plus difficile entre lui et la MQ. L'année suivante, la présence d'un autre coordinateur a permis d'apaiser les tensions passées. En outre, les coordinateurs de région ont été fréquemment sollicités lors des départs et engagements de collaborateurs durant les années 2019-2020.
- Les relations avec le **coordinateur de la FCLR** ont été rares entre 2015 et 2020. La présence d'un membre du comité de la MQ dans celui de la FCLR permet de toute façon des contacts plus fréquents avec la fédération.
- Les relations entre la MQ et les équipes successives de **TSHM** ont été marquées par des désaccords et des incompréhensions. La MQ estime que les TSHM ne sont pas des forces de proposition et viennent se greffer sur les actions de la MQ sans en respecter le cadre⁶⁷ ni la philosophie⁶⁸.
- Les relations entre la MQ et les centres voisins ne sont pas particulièrement développées. Ainsi, les **MQ1 et 2** sont situées à un kilomètre de distance, mais elles ne collaborent que pour quelques événements ponctuels (sortie à skis et échange de locaux pour les centres aérés).

Un troisième ensemble d'acteurs est constitué par les regroupements et associations d'habitants situés sur les mêmes territoires que la MQ. La MQ entretient des liens assez étroits avec une association culturelle réunissant des familles immigrées d'Afrique du Nord qui utilise ses locaux en y organisant notamment des soirées de soutien. L'association prête parfois main-forte à la MQ lors d'événements, notamment en s'occupant de la restauration.

La participation à des réseaux d'acteurs constitue une autre modalité de collaboration. La **MQ2** a organisé, durant la période étudiée, trois séances de réflexion autour de la situation des enfants dans la commune, mais a interrompu les travaux quand les acteurs concernés se sont désolidarisés des propositions formulées par crainte d'entrer en conflit avec la commune.

⁶⁷ La MQ leur reproche par exemple d'avoir installé une buvette gratuite dans un événement où la MQ et les habitants vendaient nourriture et boissons pour récolter des fonds pour le quartier.

⁶⁸ La philosophie participative (faire émerger les besoins du terrain) est moins présente chez les TSHM de cette commune qui proposent plutôt des activités qu'ils ont imaginées.

10.2.5 Développement urbain et animation socioculturelle

Un plan localisé de quartier a été adopté en 2011 pour un premier lot de près de 700 logements dans un nouveau quartier destiné à accueillir plus de 2000 nouveaux habitants d'ici dix ans. Les travaux sont en cours. Soucieuse d'être consultée, la MQ a pu participer, en 2019, à deux réunions entre l'office cantonal de l'urbanisme et la commune à propos des aménagements publics du futur quartier. La MQ y a proposé la création d'un jardin Robinson/Terrain d'aventures, proposition bien accueillie, mais toujours en suspens au moment de la rédaction de ce rapport.

Le plan triennal de la convention tripartite prévoit des interventions spécifiques concernant le développement de ce nouveau quartier. Il s'agit d'actions impliquant la commune et le secrétariat général de la FASe pour l'élaboration d'un dispositif d'accueil des habitants, de promotion du bien vivre ensemble et d'activités d'animation. La commune souhaite associer la FASe à l'élaboration d'un « *plan directeur* » « *pour la mise sur pied de dispositifs fixes et mobiles* » d'information, accueil et animation qui devraient être mis en œuvre par la maison de quartier et les TSHM.

10.2.6 Projet « Pouvoir d'agir dans un quartier »

Le projet en bref

Ce projet est lié à une activité initiée en 2004 par la MQ2 et consistant à offrir diverses activités (jeux, bricolage petite cuisine) dans des quartiers « *plus populaires* », à raison d'une semaine par quartier. Chaque année, les animateurs impliqués rédigeaient un bilan de leur action et relevaient des problématiques sociales auxquelles une intervention si brève n'était pas en mesure de répondre (sentiment de découragement et d'abandon des habitants, peu d'échanges entre les individus ou groupes d'individus, conduites à risque, délaissement, etc.). Ces bilans suggéraient à la commune d'investir pour créer un terrain d'aventures ou des containers aménagés permettant des accueils plus fréquents, même par temps pluvieux, ainsi que le stockage de matériel utile à ces accueils.

Un de ces quartiers, construit à la fin des années 1990 et comprenant 60% de logements sociaux, préoccupe particulièrement la commune qui souhaite que des actions y soient réalisées en faveur de la jeunesse. C'est à ce moment qu'a lieu l'épisode conflictuel narré au point 10.2.4. Ne désirant pas faire double emploi avec l'accueil mis sur pied par les TSHM, l'équipe se lance dans un projet très différent. Elle décide de partir à la rencontre des habitants du quartier afin qu'ils expriment leurs intérêts, leurs envies et ce qu'ils pourraient apporter à leur quartier pour favoriser le vivre ensemble. Une telle optique est en ligne avec la direction très émancipatrice du projet institutionnel de cette MQ qui ambitionne de renforcer le pouvoir d'agir des habitants. À ce moment-là, trois axes sont envisagés :

- publier une gazette de quartier écrite par les habitants pour les habitants ;
- animer un café-parents une fois par mois pour, entre autres, échanger sur la parentalité ;
- mettre sur pied un projet de cuisines partagées et de repas collectifs.

Ces éléments sont posés dans une demande de financement par le fonds FACS (qui sera finalement refusée, cf. le point 10.2.3), et l'équipe démarre le projet sans plus attendre. Le projet commence donc en milieu d'année 2018 et se poursuit depuis lors avec de nombreuses adaptations découlant de l'orientation participative du projet. Il convient de noter que les activités proposées ne constituent pas des accueils à proprement parler, mais plutôt l'accompagnement de la population dans l'organisation d'événements de rencontres.

Le Tableau 6, ci-dessous, résume, pour chaque phase du projet, les quatre axes définis précédemment (Tableau 5, page 71). Il est suivi par une analyse en trois points indiquant les éléments non prévus dans le déroulement du projet et les adaptations apportées, le succès rencontré par le projet, ainsi que les enseignements à retenir.

Tableau 6 : Analyse du projet « Pouvoir d'agir dans un quartier »

	Équipe/comité	Collaborations	Implication habitants	Ressources
Origine (2004-2018)	Quartier animé l'été par la MQ depuis 2004	Demande de la commune réinterprétée par la MQ		Temps de travail ordinaire
Élaboration (2018)	Projet réfléchi en équipe Comité souhaite un accent sur l'enfance	MQ et TSHM élaborent des projets distincts	MQ cible les adultes (peu touchés par les TSHM) Deux membres du comité habitent le quartier.	Temps de travail ordinaire
Réalisation (depuis 2018)	Les ressources consacrées au projet créent des tensions dans l'équipe. Assez peu de retours au comité.	Les TSHM ciblent les 12-25 ans, mais ce sont des jeunes de 9-12 ans qui viennent à leurs accueils. Donc peu de complémentarité.	Implication très importante dans la définition des activités. Habitants comme concepteurs et co-organisateur des activités.	Demande refusée par le fonds FACS. Les actions menées durant l'année correspondent à 0,2 ETP d'animateur.
Évaluation	Bilan écrit par l'équipe, synthèse dans rapport annuel			Temps de travail ordinaire

Déroulement du projet et adaptations apportées.

- La MQ commence, en 2018, par proposer des réunions d'habitants pour organiser une fête de quartier au cours de laquelle les habitants sont appelés à échanger entre eux sur leurs envies et leurs besoins.
- La participation aux séances organisées par la MQ se révèle assez faible au début, malgré l'implication de deux membres du comité résidant dans le quartier.
- La perspective d'une fête de quartier et la publication d'un premier numéro de la nouvelle gazette décrivant les résultats de brefs entretiens avec une quinzaine d'habitants permettent toutefois une accélération du mouvement. La fête de quartier (vide-greniers, jeux, expositions, spectacles et repas canadien) est l'occasion de rencontrer davantage d'habitants et de prendre connaissance de leurs attentes au gré d'ateliers de rencontres et d'échange.
- Il ressort de cette participation que les besoins et les envies des habitants ne correspondent pas entièrement à ce qui avait été prévu initialement. Les demandes concernent en priorité l'aménagement et les infrastructures (place de jeux, points d'eau, salle de rencontres, espace de sport, garderie), ainsi que la propreté des espaces publics. La création d'une association est également évoquée, sans que personne ne se propose pour en assumer la responsabilité.
- Les objectifs « *café-parents* » et « *cuisines partagées* », qui ne sont pas du tout évoqués par les habitants, sont abandonnés. Cet abandon est d'autant plus logique que le financement par le fonds FACS a été refusé et que ces activités nécessitaient un fort investissement de l'équipe.
- La MQ décide en revanche d'appuyer une pétition des habitants pour la réhabilitation des places de jeux du quartier qui avaient été démontés après un accident. Suit un processus de quelques mois au terme duquel de nouvelles places de jeux sont installées.
- Les habitants organisent aussi un nettoyage de quartier clôturé par un goûter en commun.
- Une deuxième fête de quartier, un an après la première, suit de près l'inauguration des nouvelles places de jeux. Elle permet de rassembler encore plus d'habitants du quartier.
- En revanche, la participation à la réunion, organisée un mois plus tard pour permettre, à nouveau, aux habitants d'exprimer leurs envies, a été beaucoup moins importante. Les animateurs impliqués dans le projet en ont conclu qu'il fallait intensifier l'action afin de pérenniser le collectif d'habitants (noyau d'une dizaine de personnes ayant participé régulièrement aux réunions précédentes).

- La réalisation de ces activités sans financement extérieur a entraîné de nombreuses heures supplémentaires, ainsi qu'un fort dépassement du budget de fonctionnement utilisé pour payer les moniteurs.
- Pour trouver les ressources nécessaires à la réalisation de ce projet, la MQ a décidé de restreindre, dès 2020, d'autres activités/accueils entre mai et octobre lorsque l'implication dans des activités d'animation délocalisées est la plus importante. Le programme 2020 a été adapté en conséquence avec la définition de deux saisons, durant lesquelles les horaires d'ouverture varient.

Succès du projet

- Les objectifs de départ, fondés sur la vision des animateurs et la volonté du comité de promouvoir les liens familiaux (cafés-parents, cuisines partagées), ont évolué pour mieux correspondre aux attentes des habitants. La réfection des places de jeux, l'organisation de fêtes et d'une action de nettoyage répondent à une partie des attentes exprimées.
- La mise en place du projet a permis la structuration progressive d'un collectif fluctuant d'habitants. En 2020, ce dernier s'est pour la première fois réuni sans présence de la MQ. Il a également organisé la fête annuelle de quartier, ne sollicitant la MQ que pour des questions logistiques.
- Le projet semble également permettre aux habitants de s'approprier une identité positive : « *Il y a six ou sept ans, les habitants avaient une vision négative de leur propre quartier et de leurs voisins, mais aujourd'hui la vision a changé, les gens sont contents d'être là-bas* » (animateur MQ2).
- Les autorités politiques ont salué la qualité du travail accompli.

Enseignements

- La délégation du pouvoir de décision aux habitants nécessite des ressources pour faire émerger et perdurer un collectif. Au départ, c'est la MQ qui fixe les séances et qui assure une grande partie du contenu et de la mise en forme de la gazette.
- Les habitants ont également besoin de la MQ pour une partie de la logistique (tables, sonorisation, etc.) et de l'animation des fêtes/événements.
- Contrairement aux animations extérieures, le travail d'appui aux collectifs d'habitants est largement invisible, c'est pourquoi il peut s'avérer très délicat de le faire comprendre aux financeurs. Il y a souvent aussi des incompréhensions concernant des résultats qui s'avèrent aléatoires et difficilement quantifiables.
- Les habitants soutiennent la création d'une association de quartier, mais ne désirent pas s'y engager formellement. Au départ, ils s'attendent à ce que les animateurs répondent à tous les problèmes soulevés. Ceux-ci doivent faire comprendre qu'ils sont là pour aider les habitants à se mobiliser pour que ces derniers puissent résoudre leurs problèmes eux-mêmes.
- La MQ estime qu'il faudra cinq ans pour que le collectif soit pleinement autonome. Ce temps peut paraître long aux financeurs.

10.3 Étude de cas MQ3

10.3.1 Contexte

Créée comme centre de loisirs dans les années 1960, la MQ3 est devenue maison de quartier à la fin des années 2010, au moment où elle déménageait dans un quartier en cours de développement urbain situé au sud de la commune. Bien que la commune soit particulièrement dense (elle a le statut de ville) et très majoritairement urbaine, elle n'abrite qu'une seule maison de quartier qui dispose cependant de locaux annexes dans d'autres quartiers de la commune. Le nord de la commune se situe à plus de vingt minutes de marche de la maison de quartier où ont lieu la majorité des activités tout public.

La commune dispose de davantage de ressources que celles abritant les MQ 1 et 2. Elle se distingue ainsi notamment par des politiques culturelles et sociales bien affirmées. La MQ a toujours figuré dans le dicastère comprenant les affaires sociales.

Plusieurs secteurs à proximité de la MQ ont fait l'objet de densification urbaine, et celle-ci va s'y poursuivre au gré des déclassements dans les derniers secteurs de la commune encore classés en zone de villas. En outre, un important développement est prévu dans un autre secteur de la commune abritant actuellement une zone industrielle (à terme, plusieurs milliers de nouveaux habitants sont prévus dans ce secteur).

10.3.2 Organisation du centre et implication des habitants

Organisation du comité et implication des habitants

Le comité de la MQ3 est en renouvellement assez constant. Ainsi, seuls trois membres ont été actifs sur toute la période 2014-2020, le plus ancien y étant depuis les années 1990. Une partie des membres proviennent du quartier voisin. Les deux tiers des membres ne résident pas ou plus sur la commune (notamment après des séparations), mais y ont des attaches familiales, professionnelles ou amicales. Le comité compte un tiers de personnes actives dans l'enseignement, et un tiers de retraités, dont un membre nommé par la commune (obligation statutaire). Le comité, qui se réunit chaque mois sauf durant l'été, comprend un bureau réunissant le président, le trésorier, le délégué de la commune et le responsable d'équipe. Le responsable d'équipe participe à toutes les séances du comité, accompagné d'un membre de l'équipe (par tournus).

De manière générale, l'équipe propose et porte les projets. Le comité en discute avec l'équipe afin d'aboutir à une décision commune. Il s'agit le plus souvent d'un processus itératif et interactif entre les constats de l'équipe sur le terrain et les réflexions du comité. Le comité est tenu au courant du détail des activités mais s'efforce de privilégier un rôle plus stratégique. La citation ci-dessous explicite les avantages de ce mode de collaboration du point de vue d'un membre du comité :

« Parfois, le comité peut également être dans l'opérationnel – l'équipe s'en charge, mais en discute avec nous. On ne délimite pas les rôles de manière très stricte, car je pense qu'agir de cette manière nous ferait perdre la richesse des idées de chaque approche, du bénéfice d'un regard transversal comité/équipe justement. C'est, précisément, cette transversalité qui permet au comité et à l'équipe de s'enrichir mutuellement par la vision de l'autre. Cette collaboration étroite est une force également : la présence d'un membre du comité quand l'équipe va présenter son travail à la commune est un plus. » (Membre du comité, MQ3)

La MQ, une des plus grandes du canton, comprend plusieurs commissions : « RH », « finances », « actions » et des commissions *ad hoc* en cas de besoin (le projet d'accueil délocalisé étudié au point 10.3.6 est notamment accompagné par une commission spécifique). Les commissions sont ouvertes à tous les membres de l'association sans obligation d'être membre du comité, à l'exception de celles concernant les finances et les ressources humaines. Cela permet une implication plus grande des habitants et plus ciblée que la participation au comité. Le travail en commission permet aussi de responsabiliser les membres de l'association et d'alléger les séances de comité dont la durée est déjà

supérieure à celles des autres MQ étudiées, notamment en raison de l'interactivité équipe/comité décrite au point précédent.

Les membres de l'équipe constatent cependant qu'il est plus difficile d'impliquer dans le comité et dans les commissions les personnes habitant dans des logements d'utilité publique, ainsi que les migrants les plus précaires qui sont davantage dans une dynamique de survie et ont, de manière légitime, d'autres priorités. Les accueils délocalisés dont il sera question au point 10.3.6 montrent toutefois que des coups de main ponctuels sont tout à fait possibles, même de la part de ces publics.

Les accueils de la MQ sont bien fréquentés par la population du quartier dans lequel elle a été implantée. Les membres de l'équipe sont également attentifs à proposer des tâches aux habitants prêts à s'impliquer. La MQ peut ainsi compter sur l'implication de bénévoles dans les activités (ateliers, bricolages), les événements (servir la soupe, aider à la cuisine, etc.), la préparation des activités et les sorties (accompagner les enfants).

Organisation de l'équipe

La MQ3 est structurée en trois grands secteurs d'activités correspondant à des catégories de population distinctes : « enfants », « adolescents et jeunes adultes », « tout public ». Les animateurs sont rattachés à l'un ou l'autre de ces secteurs. Les accueils, ouverts six après-midi et débuts de soirée par semaine, sont en revanche intergénérationnels, avec néanmoins, quelques fois par semaine, des activités spécifiques pour certaines tranches d'âge. Les animateurs peuvent changer de secteur chaque année mais restent en général plusieurs années dans le même secteur.

L'équipe de la MQ, qui est la plus nombreuse des quatre centres étudiés, est placée sous la direction d'un responsable d'équipe. Ce dernier, parmi d'autres responsabilités, est l'interlocuteur direct des acteurs extérieurs à la MQ (commune, FASe, HETS...). Il participe ainsi à toutes les rencontres avec la commune, à toutes les séances du comité, valide le planning de l'équipe, engage et suit le personnel payé à l'heure (moniteurs par exemple) et les stagiaires. Cette MQ est celle qui recourt le plus aux moniteurs dans ses nombreuses activités⁶⁹.

10.3.3 Programmation des activités

Élaboration et contenu du projet associatif/institutionnel

La MQ3 a mis à jour son projet institutionnel en 2017. Elle a entièrement revu son projet institutionnel de 2011, grâce à des consultations écrites et des séances de discussion entre membres de l'équipe et du comité durant une période d'un peu plus d'une année. Le comité et l'équipe ont choisi d'intituler le document « *Projet de l'Association* ». Cette mise à jour a été validée par l'assemblée générale en 2018. La séance de validation avec la FCLR a eu lieu en 2019, entraînant quelques mises à jour. Ce processus est apprécié de façon positive par ses participants, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous :

« Certaines maisons de quartier font un copier-coller de ce qui existe déjà, alors que nous avons véritablement retravaillé l'entièreté du projet. Nous avons constitué une commission ad hoc pour le projet que nous avons suivi dans son intégralité. J'y ai participé et nous avons créé énormément de consultations en ligne sous forme de sondages. Les gens étaient invités à exprimer leurs choix en préparation des séances à venir, de manière à clarifier les choses avant la séance de comité. Il y avait une deuxième commission qui s'occupait de la mise en forme, du langage épïcène, une autre encore concentrée sur les valeurs afin de vraiment rédiger quelque chose de solide. Ensuite le groupe valide. Il y a eu également un retour de la FCLR qui a été intéressant. Ils ont débarqué avec des tableaux, des indicateurs, des toiles d'araignées [NDLR des graphiques en radar]. L'ambiance était cordiale et nous n'étions pas jugés, ils ne nous ont pas demandé de le refaire, mais cela nous a permis de prendre du recul et cela nous a donné une grille de lecture du travail réalisé. » (président MQ3)

⁶⁹ Le prorata entre le nombre d'heures affectées aux moniteurs et les ETP d'animateur est le plus élevé dans la MQ3, tout en étant proche de celui de la MQ2.

Le projet de l'association est un document concis décrivant l'organisation de la MQ, ses valeurs (accueil, participation, respect), ses missions telles qu'elles émergent de la charte cantonale, ainsi que des objectifs généraux en termes notamment d'intégration, de citoyenneté, de qualité de vie, mais aussi de promotion de la santé et de développement durable. Il se penche également sur la couverture du territoire communal, essentielle dans le cas présent (une seule MQ pour une des plus grandes villes du canton). Des axes sont définis pour les trois secteurs d'activité (enfants, adolescents et jeunes adultes, tout public). Ce document a été notamment utile dans les discussions avec la commune à propos de la convention tripartite.

Objectifs formulés dans la convention tripartite

Pour la MQ, qui collaborait de longue date avec la commune (cf. le point 10.3.4), la négociation du plan triennal n'a pas entraîné de changements importants. L'élaboration de la vision à trois ans, prévue par le même plan, a fait l'objet d'un premier travail de l'équipe, puis d'échanges entre le comité et l'équipe autour de trois questions : les besoins des territoires et leur éventuelle spécificité par quartier ; les populations et publics identifiés ; les enjeux sociétaux observés auprès de la population de la commune. Les objectifs et actions proposés par la MQ ont été facilement avalisés. La principale nouveauté a été l'intégration des objectifs et activités de l'équipe de TSHM. Depuis cette formalisation il y a davantage de rencontres entre les équipes qui ont ainsi appris à mieux se connaître et à travailler ensemble en prenant en compte leurs spécificités mutuelles.

Le document contient trois grands objectifs communs :

1. « *lien social* » (qui regroupe à la fois l'engagement citoyen, l'accueil des nouveaux habitants, la lutte contre la stigmatisation, l'accès aux activités, le sentiment d'appartenance à la commune, le soutien à la parentalité et l'accompagnement des jeunes adultes),
2. « *collaboration entre les institutions* » (mutualisation, travail en réseau) ;
3. « *enfants/ados* » (qui concerne principalement l'accueil et la prise en charge qui ne doit pas diminuer).

Élaboration du programme annuel d'activités – types d'activités

Dans la MQ3, le programme d'activités est élaboré sur une base annuelle qui permet de fixer des activités relevant de trois fréquences différentes :

- celles qui se répètent semaine après semaine ou durant les vacances scolaires (accueils, repas, cours ou ateliers),
- celles qui reviennent périodiquement durant l'année (activités à l'extérieur, concerts, spectacles, sorties),
- celles qui ont lieu chaque année à la même période (fêtes, assemblée générale, sortie à la montagne).

Le programme est annoncé sous forme d'un dépliant. L'analyse des programmes d'activité de la MQ entre 2015 et 2020 montre qu'une part importante des activités se répète d'une année à l'autre. En ce qui concerne les activités tout public, la fréquence de répétition est liée à la catégorie d'activités :

- Les cours et ateliers, fréquemment réalisés par des intervenants externes (engagés par la maison de quartier qui encaisse les finances d'inscription), se répètent tant que leurs intervenants sont disponibles pour les assurer ou tant que la fréquentation est suffisante.
- Les accueils libres (sans inscription) organisés par l'équipe de la MQ se répètent d'une année à l'autre du lundi au samedi, avec des horaires (début entre 11h et 14h et fin entre 18h et 22h) n'évoluant quasiment pas entre 2015 et 2020.
- Les fêtes et événements rythmant l'année, ainsi que les spectacles organisés par la MQ, sont en général repris d'une année à l'autre, tandis que les événements dans lesquels la MQ est seulement un partenaire qui met à disposition ses locaux et assure parfois une buvette se répètent moins d'une année à l'autre. La participation à la fête de l'escalade de l'association des

parents d'élèves dépend de la volonté/capacité de ladite association à organiser cette fête. Le raisonnement est le même pour les repas et fêtes de quartier coorganisés avec des habitants.

Comme la MQ1, la MQ3 organise une part importante d'événements se déroulant à l'extérieur du centre (accueils, repas, concerts et spectacles), dont plusieurs ont été ajoutés au programme et répétés les années suivantes durant la période 2015-2020. Cette diversité est notamment possible du fait que certains événements ne se répètent pas d'une année à l'autre. En outre, une part importante de ces programmes diversifiés est coorganisée avec d'autres acteurs. Ces événements impliquent d'autres associations, des habitants, la commune et les TSHM.

Évaluation de l'atteinte des objectifs

La MQ met en œuvre diverses pratiques relevant de la démarche évaluative. Ces pratiques prennent différentes formes : **qualitative**, allant de la démarche réflexive sur le fonctionnement interne à la récolte de l'avis des participants aux activités, et **quantitative**, allant du comptage du nombre de personnes présentes par activité à des graphiques comparant, dans le rapport annuel, la répartition des heures (d'accueil, cours, actions culturelles et support) dans les différents secteurs de la MQ.

Les supports principaux de ces activités évaluatives sont le rapport d'activité, les présentations à l'assemblée générale, des documents ad hoc (bilan annuel d'activité réalisé par les animateurs responsables), les séances de comité et les colloques d'équipe avec une partie des points repris dans les procès-verbaux de ces séances. Chronologiquement, l'évaluation d'une activité passe en général par les étapes suivantes :

- Les binômes d'animateurs échangent régulièrement sur le déroulement des activités dont ils sont coresponsables.
- La tenue d'un colloque d'équipe hebdomadaire permet aux animateurs de partager les informations concernant le déroulement des activités, ce qui est notamment très utile pour les activités régulières, qu'il est ainsi possible d'adapter au fur et à mesure.
- Environ une fois par mois, l'équipe tient un colloque à thème permettant de discuter de façon plus approfondie certains projets/thématiques.
- Le déroulement des différentes activités est également discuté à chaque séance de comité.
- Chaque année, les animateurs réalisent des bilans écrits des projets dont ils ont la responsabilité.
- Les bilans réalisés par les équipes sont envoyés aux membres du comité et parfois discutés durant les séances (de comité), notamment pour faire le point sur la reconduction des activités.
- Les réunions annuelles organisées pour le suivi des objectifs triennaux de la convention tripartite permettent une discussion directe avec la commune et la FASe.
- Le rapport annuel présente des comptes-rendus des activités réalisées.

La MQ prend en compte la participation des habitants, en chiffres, mais aussi leur implication et la satisfaction des participants présents. Au-delà de ces réflexions immédiates, la MQ (équipe et comité) évoque périodiquement la pertinence des activités réalisées, ce qui peut les conduire à écarter des activités dans lesquelles les habitants n'ont qu'un rôle de consommateur.

Les projets financés par le fonds FACS de la FASe prévoient des évaluations en fin de projet complétées par des bilans annuels pour les projets financés durant plus d'une année. Dans ce cadre, la MQ3 a collaboré avec la HETS qui lui a proposé de tester une méthode d'évaluation participative. Cette évaluation a eu lieu durant l'année 2016. Une animation a été réalisée pour entrer en contact avec des parents et les convaincre de participer à une réunion pour exprimer les activités qu'ils souhaiteraient voir se réaliser. Ensuite, une de ces activités a été organisée par la MQ et a été évaluée selon le modèle participatif de la HETS. Sept mois après, une séance de bilan a été organisée.

Cette méthode d'évaluation n'a pas été réutilisée par la suite. Plusieurs difficultés ont ainsi été rencontrées :

- Il n'a pas été possible de garantir une participation continue des habitants dans le processus (faible participation à la séance d'expression des besoins, et les deux personnes participant à la séance de clôture n'étaient plus les mêmes).
- Le cadre conceptuel et le processus de l'évaluation ont été jugés trop rigides et compliqués.
- L'équipe s'est retrouvée seule avec les habitants pour la séance d'évaluation de l'activité (ni HETS ni comité).

Toutefois, l'équipe a développé une méthode alternative, moins académique, mais plus adaptée au terrain :

« Lors des accueils dans le quartier XYZ, nous avons toujours un outil de diagnostic de participation : on évalue donc avec cette échelle de participation. On étudie aussi, voire surtout, le lien de confiance qui se crée. Ce sont surtout des constats qui se font sur la base de l'observation de la participation, de qui participe, des propositions que font les gens, etc. Nous avons fait ce travail d'évaluation, de diagnostic et de participation pendant deux ou trois ans à l'aide d'outils spécifiques. Nous avons constaté que si nous voulions atteindre l'objectif de mobilisation du quartier, il fallait restreindre nos attentes. Par ailleurs, nous avons également des contraintes de temps à disposition. » (responsable d'équipe MQ3).

10.3.4 Relations avec les acteurs extérieurs

Relations MQ - commune

La MQ3 est rattachée au service social communal qui est très focalisé sur les activités socioéducatives. Pour le responsable de ce service, les enfants et les adolescents des familles pauvres sont clairement prioritaires. Le bureau de la MQ rencontre le conseiller administratif en charge des affaires sociales et le responsable du service social six à huit fois par année. De surcroît, la commune nomme un délégué au comité dont la présence est très appréciée des autres membres (il appuie les projets de la MQ et donne aux autres membres du comité des informations complémentaires sur les dossiers en cours à la mairie).

Cette collaboration s'est déroulée harmonieusement durant de longues années, comme en témoigne le processus lié à la convention tripartite en 2017-2018. En 2019, la situation s'est détériorée en lien avec deux éléments très politiques : la présence non souhaitée par la MQ et imposée par la commune du coordinateur de région de la FASE aux séances entre la MQ et la commune, et la volonté de la commune de faire signer à la MQ un contrat bien plus contraignant que la convention tripartite. Ce contrat voulait notamment obliger la MQ à fournir des éléments comptables plus détaillés que jusqu'à présent et mis en forme selon les règles de la commune. De surcroît, les membres des comités devaient tous être domiciliés sur la commune et ne pas y siéger plus de cinq ans (dérogation à 10 ans pour le président). Après d'importantes tensions et l'intervention de la FCLR et du bureau de la FASE, une version moins contraignante a finalement été signée.

Relations avec les autres acteurs

Les structures liées à l'enfance et à l'enseignement constituent un premier ensemble de partenaires de la MQ : directions d'écoles, éducateurs et conseillers sociaux des établissements scolaires, associations de parents d'élèves, équipes d'animation parascolaire. La MQ participe à des séances de réseau et collabore pour l'organisation d'événements.

Les autres acteurs faisant partie de la FASE constituent un deuxième ensemble dont il convient de distinguer les différentes composantes :

- Les liens entre la MQ et le(s) **coordinateur(s) de région FASE** n'ont pas toujours été harmonieux. Tout d'abord, la MQ a connu pas moins de cinq coordinateurs de région différents durant la période 2015-2020, notamment en raison d'un redécoupage des régions FASE. Dans ces conditions, le coordinateur est toujours une personne extérieure dont la présence n'apparaît pas comme une nécessité (cf. l'épisode relaté ci-dessus). De plus, l'équipe et le comité de la MQ disposent de compétences méthodologiques supérieures à la moyenne en matière d'analyse et

de formulation d'objectifs, ce qui rend moins utile l'intervention du coordinateur que dans d'autres MQ.

- L'équipe a rencontré le **coordinateur de la FCLR** lors de son conflit avec la commune, mais son intervention ne lui a pas été utile, tant la commune était déterminée. De plus, un des membres du comité de la MQ siégeait précédemment au comité de la FCLR, ce qui garantit, comme pour les trois autres MQ des liens plus directs avec la fédération.
- Les relations avec l'équipe de **TSHM** se sont progressivement améliorées. Dans un premier temps, la MQ s'est trouvée dans une relation de concurrence relative avec les TSHM sur le projet d'accueil délocalisé évoqué au point 10.3.6. Un nombre important de réunions de coordination ont été nécessaires pour comprendre les modes d'action des uns et des autres et mieux en tenir compte.
- Les relations ne sont pas particulièrement développées entre les quatre centres étudiés. Ainsi, les MQ3 et 4 sont situées à moins de deux kilomètres mais n'entretiennent pas de liens spécifiques. La MQ3 collabore davantage avec un centre de loisirs d'une autre commune voisine.

Un troisième ensemble d'acteurs est constitué par les regroupements et associations d'habitants situés sur les mêmes territoires que la MQ. Les liens qui se déploient sont souvent fonctionnels : la MQ prête ses locaux pour des événements organisés par ces associations, ou ces dernières participent (par exemple avec un stand) à des événements organisés par la MQ. La MQ a entretenu des liens étroits avec une association de quartier durant les années suivant son déménagement dans ses nouveaux locaux. Ces liens se sont toutefois quelque peu relâchés du fait de priorités différentes (association de quartier davantage dans une dynamique d'opposition aux aménagements urbains prévus à proximité).

Un quatrième ensemble de collaborations est lié à l'intégration des migrants. À la suite de l'installation d'un foyer pour requérants dans la commune, la MQ a rencontré l'équipe éducative du foyer, ouvert ses locaux aux classes d'accueil et accueilli des jeunes dans le cadre de ses activités courantes. Des enfants de familles migrantes ont participé au centre aéré d'été. Certains migrants ont également fonctionné comme bénévoles pour la préparation de repas lors d'événements.

La participation à des réseaux d'acteurs constitue une dernière modalité de collaboration (qui peut recouper les thématiques de l'enfance et de l'intégration évoquées plus haut). La MQ participe à des réseaux à un échelon intermédiaire. L'un de ceux-ci regroupe les acteurs publics (école, parascolaire, police municipale, régies, concierges) intervenant dans le quartier où elle développe le projet d'accueil délocalisé décrit au point 10.3.6. Un autre est plus centré sur les acteurs en lien avec un établissement scolaire particulier et plus lié au secteur « enfants » de la MQ.

10.3.5 Développement urbain et animation socioculturelle

Le projet présenté au point 10.3.6 constitue un exemple intéressant d'intervention ex-post de l'animation socioculturelle pour tenter de remédier aux problèmes engendrés par une urbanisation visant à proposer le plus de logements possible dans un cadre légal assez strict. Une fondation immobilière de droit public a démolé des immeubles vétustes et reconstruit, après un concours d'architecture permettant de se dispenser de plan localisé de quartier, un ensemble de sept tours, réussissant à mettre à disposition presque trois fois plus de logements que les anciens immeubles. Ces bâtiments sont labellisés Minergie et accueillent exclusivement des logements d'utilité publique dont les plans financiers doivent être équilibrés, et donc les coûts de construction modérés.

Sur place, les habitants, arrivés à partir de 2015, se plaignent du manque de mixité sociale, de la mauvaise finition des immeubles et des restrictions à l'usage des espaces extérieurs. Une pétition à ce propos a même été adressée au conseil municipal et au Grand conseil. Soucieuse de limiter les problèmes, la fondation propriétaire s'est adressée à la commune, ainsi qu'à la FASe et a décidé de financer, depuis 2016, la présence de TSHM sur place en contribuant au financement de 0.8 ETP. La

MQ avait également identifié le problème d'enclavement du quartier dans lequel ont été construits ces immeubles et soumis au fonds FACS (cf. 1.2.3) un projet d'animations mobiles, apportées grâce à un triporteur. Le projet a démarré au printemps 2015 et a alterné les présences entre deux lieux du quartier, dont un espace au pied des tours nouvellement construites (cf. section suivante).

Situé sur la même commune, un projet bien plus vaste prévoit l'arrivée d'environ 8000 nouveaux habitants sur des terrains actuellement occupés par une zone artisanale et industrielle. La commune est censée proposer des aménagements et des équipements correspondant aux besoins de personnes qui n'arriveront pas avant une vingtaine d'années. Les discussions ont donc lieu à un niveau très global. Toutefois, une partie des choix réalisés actuellement sera difficilement modifiable par la suite. Un représentant de la commune, qui a entamé des discussions avec la FASE au sujet de ce nouveau quartier, résume les enjeux qu'il perçoit :

« Il s'agit d'un vrai pari, car personne ne peut vraiment prétendre estimer quels seront les besoins de la population dans vingt ou trente ans. La question que nous devons nous poser est comment faire afin que la population puisse exprimer ses besoins et comment construire une dialectique pertinente entre la vision politique communale (et cantonale) et ces besoins ? » (responsable du service social communal).

En 2017, plusieurs démarches de concertation ont été organisées par l'office de l'urbanisme et la commune durant l'élaboration du plan localisé de quartier concernant ce secteur. La Maison de quartier n'a pas été sollicitée pour y participer et n'a pas proposé de le faire.

10.3.6 Projet « Accueil libre décentralisé »

Le projet en bref

En 2013, la MQ a proposé quelques animations hors murs dans des quartiers où elle était très peu présente et a notamment pris conscience des besoins d'un quartier en développement dans lequel la population était plus isolée. Ces actions initiales n'ont duré que trois mois. Pour mieux répondre à la demande des habitants, la MQ a déposé une demande de financement par le fonds FACS. Cette demande a été soutenue par la commune qui s'est engagée à participer aux coûts, ainsi qu'à reprendre le projet à sa charge en cas de succès⁷⁰. Ce projet a été accepté et financé durant trois ans à partir du printemps 2015 (durée maximale de financement selon le règlement du fonds). La commune a ensuite accru ses subventions à la MQ, finançant 25%, puis 50% de temps de travail d'animateur, ainsi que des heures de travail de moniteurs.

Le principe initial du projet consistait à offrir, deux fois par semaine en fin de journée, un accueil à heures fixes dans le quartier entre avril et novembre. Un triporteur électrique amène du matériel de jeu pour les enfants et signale la présence de l'équipe. Des panneaux solaires alimentent un système de sonorisation pour diffuser de la musique. Le projet écrit indique également que les immeubles alors en cours de construction contiendront une salle de réunion qui pourrait servir comme lieu de stockage et de repli en cas de mauvais temps.

Le projet prévoit également l'organisation de quelques activités et événements supplémentaires dont il est prévu de déterminer le contenu en fonction des besoins exprimés par les habitants. À cet effet, la MQ table sur l'implication d'un groupe d'habitants qu'elle espère voir émerger des différentes associations du quartier, et constituer une association qui puisse prendre en main l'orientation des actions menées dans leur quartier. Le projet mené par les animateurs socioculturels au sein du quartier étudié est piloté par une commission mixte comprenant deux membres du comité, un habitant et les deux professionnels responsables de la mise en œuvre de ce projet.

⁷⁰ Dans cette commune, le plafond de financement cantonal est déjà dépassé, ce qui fait que tout nouveau poste est payé exclusivement par la part communale.

Outre la promotion de la cohésion sociale et du bien vivre ensemble, le projet vise à :

- renforcer les liens avec les habitants du quartier et développer des collaborations avec les associations locales (habitants et parents d’élèves)
- offrir un soutien organisationnel et logistique aux projets que les acteurs du quartier auraient envie de mettre en place ;
- identifier d’éventuelles difficultés sociales à relayer auprès de la commune ;
- contribuer à l’accueil des nouveaux habitants ;
- faire connaître la MQ et ses activités auprès de ce public.

Le Tableau 7, ci-dessous, synthétise l’analyse du projet de la MQ3 selon les catégories définies précédemment (cf. le Tableau 5 à la page 71). Il est suivi par une analyse en trois points indiquant le déroulement et les évolutions du projet, le succès rencontré par le projet, ainsi que les enseignements à retenir.

Tableau 7 : Analyse du projet « Accueil libre décentralisé »

	<i>Équipe/comité</i>	<i>Collaborations</i>	<i>Implication habitants</i>	<i>Ressources</i>
Origine (2013-2014)	Observations faites par l’équipe et relayées au comité.	Inspiration de l’expérience d’un autre centre ⁷¹ avec un triporteur.	Besoins récoltés à l’occasion d’animations hors murs en 2013	Temps de travail ordinaire
Élaboration (2014)	Projet élaboré par l’équipe en vue d’un soutien par le fonds FACS Validation par le comité.	Commune soutient le projet à son dépôt (courrier à la FASe). Les acteurs du réseau sont contactés.	Contacts avec les associations d’habitants.	Temps de travail ordinaire
Réalisation (depuis 2015)	Activités mises en œuvre par 2 animateurs + 1 moniteur Commission de suivi avec 2 pers. du comité, 2 de l’équipe, 1 habitant Commission fait des retours au comité	TSHM : quelques événements communs Réseau de quartier 2x/an (police municipale, service social, écoles, concierges) Association des parents d’élèves de l’école voisine : org. fête école. Activités communes avec le parascolaire	Coups de main des habitants Activités/événements proposées par les habitants 1 habitant dans la com. de suivi Développement d’un réseau de bénévoles	Initialement 40'000 F par an (répartis entre FACS et commune) Puis uniquement commune (0.25 ETP)
Évaluation (depuis 2015)	L’équipe évalue en continu (grille), retours à chaque colloque, commission de suivi, comité, bilan écrit, rapport annuel.	Implication de la HETS en 2015-2016 (cf. le point 10.3.3)	Processus participatif : séances de quartier	Temps de travail ordinaire HETS financée par un projet de recherche

Déroulement et évolutions du projet

La fréquence annuelle et hebdomadaire des accueils a connu plusieurs modifications afin de répondre à la demande des habitants (présence toute l’année) tout en composant avec les ressources à disposition.

⁷¹ Il s’agit de Pré-en-Bulle (<https://www.preenbulle.ch>), une association qui ne dispose pas d’une maison de quartier et qui est, à ce titre, pionnière dans les animations mobiles.

- Entre avril et juin 2015, l'équipe composée chaque fois d'un animateur et d'un moniteur est présente deux fois par semaine (16h-18h). Au bout d'un mois, un rythme alternant les présences dans deux emplacements proches de l'école du quartier est établi.
- À partir de la deuxième saison (septembre - octobre 2015), les animateurs ont accès à un local partagé avec d'autres utilisateurs, dont les TSHM.
- À partir de 2017, la MQ organise également des accueils durant deux semaines en été (5h par jour).
- En 2018, l'accueil devient permanent (y compris l'hiver), mais, au printemps, sa fréquence hebdomadaire diminue, passant de deux accueils de deux heures à un accueil de quatre heures avec un moniteur supplémentaire (16h-20h). La présence l'été passe à quatre semaines.
- Dès l'automne 2018, l'horaire est retreint durant la saison hivernale (16h-19h) pour s'adapter à la fréquentation effective.

Divers événements spécifiques ont été organisés en plus des accueils : repas, fêtes, concerts, discos, sorties.

Au départ, la MQ et les TSHM mènent leurs propres activités sans concertation particulière, travaillant chacun avec des habitants différents. Initialement, des désaccords émergent entre les équipes qui adoptent des approches différentes :

- les TSHM ont pour mandat, en plus de leur permanence hebdomadaire, d'organiser un événement par mois (cinéma en plein air, fête des voisins, disco, etc.) et peu de temps pour en discuter préalablement les objectifs et les détails ;
- les événements proposés par la MQ sont construits avec les habitants, ce qui nécessite davantage de temps pour l'organisation.

Le dialogue a toutefois permis d'améliorer cette cohabitation et de mieux articuler ces deux logiques d'action.

Succès rencontré par le projet

- D'un point de vue quantitatif, chaque accueil rassemble en moyenne une quarantaine de participants. Certains viennent très régulièrement.
- Les activités proposées aux enfants font, dans la mesure du possible, appel à l'implication des parents, ce qui permet de créer des liens entre des personnes de communautés qui se fréquentaient peu.
- L'appui des associations d'habitants n'a pas été au rendez-vous, et la plupart de ces associations ne sont plus actives. Toutefois, un collectif d'habitants s'est formé en 2019.
- Selon les acteurs du réseau local (école, police, MQ, TSHM), l'ambiance générale dans le quartier s'est améliorée et les interventions de la police ont diminué. Cet impact, attribuable ou non à l'action des acteurs de ce réseau, satisfait la commune. De plus, le quartier est moins stigmatisé, et ses habitants acquièrent peu à peu une identité plus positive, ce qui illustre l'interrelation des facteurs favorisant la cohésion sociale.

Enseignements

- L'implication des habitants est possible, mais fluctuante. Elle est forte et spontanée sur le moment, mais elle est plus difficile à anticiper et à maintenir dans la durée. Elle semble également facilitée par le fait que les participants n'ont pas à s'occuper des aspects administratifs inhérents à l'associatif. Le fait de ne pas devoir s'engager nommément en signant un document officiel peut constituer un autre facteur facilitateur.
- La MQ prend garde à ne pas devancer les besoins des habitants en ne proposant pas d'événements clés en main.
- La MQ a dû revoir à la baisse ses ambitions. Elle a mis davantage de forces (moniteur supplémentaire) sur l'accueil des enfants, et réalisé moins de projets tout public, faute d'un investissement suffisant des habitants.
- La nécessité de coordination avec les TSHM a été reconnue après la première année du projet.

- La commune a soutenu le projet dès le début, participé à son financement puis repris la totalité des coûts.
- En 2020, la commune a proposé d'accroître sa participation pour 2021, ce qui permettrait de financer un temps d'immersion avec des rencontres individuelles, ainsi qu'un passage à trois accueils hebdomadaires.
- Le comité de la MQ s'est fortement impliqué dans ce projet, particulièrement dans son suivi en déléguant deux de ses membres dans la commission de suivi.

10.4 Étude de cas MQ4

10.4.1 Contexte

La MQ4 a été créée au début des années 1980 par un groupe d'habitants ayant œuvré pour la sauvegarde d'un des rares espaces verts de ce quartier comprenant principalement des ensembles d'immeubles et une zone industrielle. Elle se situe au centre de ce quartier, à proximité d'un parc très fréquenté par la population locale.

La MQ opère dans un quartier d'une ville comptant plusieurs centres répartis sur toute sa surface. Elle n'a donc pas à se soucier des habitants de la commune couverts par d'autres centres. De plus, du fait de la présence de la zone industrielle évoquée ci-dessus, la MQ couvre un périmètre relativement limité. Il s'agit toutefois d'un quartier dans lequel la rotation (turn-over) de la population est plus importante qu'ailleurs. De nouveaux habitants sont attendus dans les cinq années à venir. En effet, les travaux de construction d'un premier quartier très dense, destiné à accueillir près de 5000 nouveaux habitants, viennent de commencer, tandis que la reconversion progressive du reste de la zone industrielle devrait amener plus de 10'000 nouveaux habitants dans la commune.

La MQ est rattachée au dicastère de la cohésion sociale qui dispose d'un délégué chargé des relations avec les différents centres de la commune.

10.4.2 Organisation du centre et implication des habitants

Organisation du comité et implication des bénévoles

Le comité de la MQ comprend un noyau important de membres actifs depuis au moins six ans (dont quelques piliers de l'associatif qui y officient depuis plus de vingt ans). En dépit de cette relative permanence, il s'agit du comité dans lequel la mixité est la plus importante (origine, âge, sexe, activités). Ce comité a connu un afflux important de nouveaux membres en 2015. Depuis, les arrivées sont plus espacées, mais régulières. Ce comité se caractérise également par une coprésidence qui permet de faire participer plus activement des personnes ne connaissant pas tous les arcanes du système et allège la charge de la fonction (dans les autres MQ, les présidents sont en général sollicités chaque semaine).

Le comité délègue le suivi de certains dossiers à des commissions mixtes comité/équipe pour des sujets tels que les nouveaux engagements, le suivi d'un projet d'urbanisation à proximité (voir point 10.4.5), les finances et des activités spécifiques.

La MQ4 a mis sur papier une répartition détaillée des responsabilités entre l'équipe et le comité pour l'orientation, les activités et projets, les réunions, la communication, les relations externes, ainsi que la gestion du personnel, des finances, des locaux et du matériel. Une partie de ces responsabilités sont conjointes. Ce document est particulièrement utile pour les nouveaux membres et collaborateurs. L'équipe est par ailleurs consciente de la nécessité d'accompagner les membres du comité, en particulier les nouveaux, dans leur rôle. Deux membres de l'équipe participent à chaque séance de comité (tournus par tuilage⁷²). Les membres du comité participent régulièrement aux événements organisés par la MQ.

Le comité, qui se réunit chaque mois, sauf durant les vacances d'été, est l'organe de décision pour les orientations globales de l'association, tandis que l'équipe organise et assure le fonctionnement et la mise en place des activités tout en veillant à ce qu'elles correspondent aux besoins de la population en accord avec les orientations fixées. Il arrive fréquemment que le comité propose des idées d'activités.

⁷² Chaque animateur assiste à deux séances consécutives de façon à garantir la continuité étant donné que de nombreux sujets sont traités sur plusieurs séances.

En dehors du comité, la MQ peut compter sur un réseau important de bénévoles (environ une centaine). Plus généralement, il existe beaucoup de liens entre la MQ et ses usagers, ce qui est facilité par la situation centrale de la MQ et ses accueils ouverts quatre fois par semaine en fin d'après-midi.

Organisation de l'équipe

L'organisation de l'équipe de la MQ4 présente plusieurs similitudes avec celle de la MQ1. Tout d'abord, la polyvalence : chaque animateur est impliqué dans le secteur « jeunes » et dans le secteur « tout public ». Cela permet que tous les membres de l'équipe soient en lien avec les différentes populations fréquentant les activités de la MQ. Dans le secteur « jeunes », des binômes réguliers travaillent ensemble pour suivre et construire les accueils et autres activités se répétant durant l'année. Ces binômes ne sont en général pas présents en même temps dans les accueils mais s'échangent les informations permettant d'assurer la continuité de l'action. La répartition des secteurs et activités entre les animateurs est prévue pour une durée de deux ans qui est reconductible.

Une autre similitude avec la MQ1 est l'absence de coordination hiérarchique. Ici, l'approche est encore plus horizontale, puisqu'aucun animateur n'est désigné comme facilitateur⁷³. Chacun d'entre eux doit partager de manière transparente les informations concernant les tâches ou secteurs qui sont sous sa responsabilité durant un colloque hebdomadaire d'une demi-journée dans lequel toute décision doit se prendre par consensus. Si l'équipe n'arrive pas à une décision consensuelle, le comité est consulté pour trancher. Ce colloque doit permettre une vision transversale du travail effectué. Comme les autres équipes, celle de la MQ4 prend un temps annuel de réflexion (deux journées consécutives) afin d'adapter et d'approfondir l'orientation des activités de la MQ en fonction des bilans effectués tout au long de l'année.

10.4.3 Programmation des activités

Élaboration et contenu du projet associatif/institutionnel

Le projet « *associatif et institutionnel* » de la MQ4 constitue une mise à jour du projet rédigé en 2011. Il a été retravaillé par un sous-groupe composé de deux membres du comité et de deux membres de l'équipe. La MQ a participé au processus de validation de la FCLR avec une délégation importante (cinq membres du comité et quatre membres de l'équipe). Il est notamment ressorti de cette « *évaluation concertée* » que la MQ préférerait renouveler ses activités de l'intérieur en y infusant ses valeurs d'émancipation, plutôt que de lancer des activités totalement « *novatrices* ».

Le document (qui tient sur un peu plus de dix pages en format brochure) évoque le développement historique du quartier en deux pages indiquant que l'enjeu principal consiste à favoriser les rencontres et le vivre-ensemble dans un quartier dont l'identité est multiple du fait de la diversité des populations qui le composent. Une de ses caractéristiques est son découpage en parties intitulées vision, mission, buts, stratégie, activités, organisation et moyens dont le contenu peut parfois paraître éloigné de l'intitulé pour un observateur extérieur⁷⁴. Ce document constitue toutefois un cadre reconnu pour l'équipe et le comité qui y voient notamment un instrument utile pour « *embarquer* » les nouveaux membres de l'équipe et du comité.

Objectifs formulés dans la convention tripartite

La MQ4 fait partie d'une commune dans laquelle le processus des conventions tripartites est significativement différent de celui qui prévaut dans le reste du canton. En premier lieu, chaque centre signe sa propre convention et définit ses propres axes. En second lieu, les axes figurant dans la

⁷³ L'équipe pratique régulièrement des interventions avec un superviseur externe, ce qui permet généralement d'éviter que d'éventuelles tensions liées à ce fonctionnement horizontal ne dégénèrent en conflit.

⁷⁴ La partie « *vision* » mêle activités et impacts visés, la partie « *mission* » décrit des valeurs, la partie « *buts* » contient des principes d'actions, la partie « *stratégie* » concerne à la fois l'utilisation des moyens et les valeurs promues, la partie « *activités* » reprend en fait des principes d'action.

convention sont proposés par les centres et peuvent concerner autant l'organisation interne du centre que l'impact de ses activités.

Il existe un canevas élaboré en commun (MQ et commune) pour la présentation des axes prioritaires qui doivent être déclinés en termes de contexte, objectifs, mise en œuvre et processus d'évaluation. Ni la commune ni la FASe ne donnent de directives sur le contenu des axes, mais la commune organise, avec l'appui des centres, une demi-journée annuelle d'échanges sur une thématique choisie collectivement, par exemple l'accueil des enfants ou le concept de « tout public ». Ces séances visent la mutualisation et le partage des pratiques et connaissances.

La MQ4 a ainsi proposé et suivi chaque année deux axes correspondant à ses activités principales et permettant d'en questionner le sens. L'équipe trouve intéressant d'approfondir périodiquement le sens d'activités menées de longue date. Le comité semble moins sensible à l'utilité de l'exercice, le considérant avant tout comme un moyen de rassurer la commune.

Élaboration du programme annuel d'activités – types d'activités

Le programme d'activités de la MQ est publié une fois par année sous forme d'un dépliant. Les activités de la MQ peuvent être distinguées en trois grandes catégories : les manifestations saisonnières, les cours et ateliers qui ont lieu toute l'année et les périodes d'accueil libre.

- Les cours et ateliers n'existent qu'en réponse à la demande des usagers. Ils portent surtout sur des éléments artistiques, sportifs et la pratique de langues. Les ateliers sont tout public, mais il existe plusieurs groupes. La distinction des usagers se fait en fonction soit du groupe d'âge, soit du niveau. Il y a très peu de modifications en termes d'offre de cours et d'ateliers. Si un cours est annulé (souvent après le départ de l'intervenant qui le donnait), la MQ tente de le remplacer par un cours plus ou moins similaire et en accord avec les valeurs et la vision de la MQ.
- En termes d'animations ou manifestations saisonnières, les évolutions sont quasi inexistantes, ou marginales (réorientation subtile du contenu, voire du nom). Une partie importante de ces activités ont lieu à l'extérieur, soulignant la volonté de la MQ d'être présente dans le quartier, en dehors de ses murs, afin d'aller au-devant des habitants. De surcroît, la MQ organise chaque année un week-end tout public permettant à des usagers de la MQ, surtout des familles, de mieux se connaître et favorisant un certain brassage des cultures et des générations.
- Les accueils libres tout public ont lieu quatre fois par semaine entre 16h et 19h. La MQ4 est ainsi la seule des quatre centres étudiés à ne pas prévoir systématiquement d'ouvertures plus tardives.

La MQ4 se caractérise par une grande stabilité des activités figurant au programme, ces dernières étant, selon la MQ, « revitalisées de l'intérieur ». Outre un grand nombre de cours et ateliers assurés par des intervenants externes, la MQ délocalise, à la belle saison, une partie de ses accueils et activités dans le parc voisin. Contrairement aux autres MQ, ces animations régulières à l'extérieur ne constituent pas une innovation pour cette MQ qui a toujours essayé d'impliquer toutes les couches de la population dans ses activités.

Évaluation de l'atteinte des objectifs

Les pratiques de la MQ4 relèvent de la démarche évaluative à plusieurs titres. Ces pratiques prennent différentes formes : qualitative, allant de la démarche réflexive sur le fonctionnement interne à la récolte de l'avis des participants aux activités, et quantitative, comptage du nombre de personnes présentes par activité pour remplir les indicateurs demandés par la FASe. Un premier critère pris en compte est la participation des habitants, en chiffres, mais aussi en implication. Un deuxième est la satisfaction des participants présents. Au-delà de ces réflexions immédiates, la MQ (équipe et comité) se pose périodiquement la question de la pertinence des activités qu'elle conduit de longue date par rapport à l'objectif de création et de renforcement de liens entre les différentes strates (âge, origine, niveau social) d'habitants.

« Nous ne nous attardons pas uniquement sur la fréquentation. Les activités dans le parc qui attirent énormément de monde sont tout de même remises en question en fonction de leur utilité en matière de création de liens. Cela pose également des questions quant aux modalités d'évaluation définies dans le cadre de la FASe (grilles GIAC). Nous pourrions montrer qu'on réalise des activités avec 3000 personnes et que tout fonctionne parfaitement. Cependant, le succès n'est pas uniquement une question de fréquentation, mais plutôt d'être au service de la cohésion sociale dans le quartier. Les grillades sont un bon exemple. Nous avons tellement de monde qui venait de l'extérieur, les gens s'approprièrent des tables et personne ne se mélangeait. Donc nous avons mené une réflexion qui a abouti à la conclusion que nous allions faire une saison durant laquelle nous allions placer les gens de manière à les mélanger. Finalement, nous avons décidé de maintenir l'activité, mais de la déplacer en juin, car les personnes sont moins nombreuses qu'en juillet ou août. En d'autres termes, nous fonctionnons de manière itérative. » (coprésident MQ4).

Les supports principaux de ces activités évaluatives sont le rapport d'activité, les présentations à l'assemblée générale, des documents ad hoc (bilan annuel d'activité réalisé par les animateurs responsables), les séances de comité et les colloques d'équipe avec une partie des points repris dans les procès-verbaux de ces séances. Chronologiquement, l'évaluation d'une activité passe en général par les étapes suivantes :

- Les binômes d'animateurs échangent régulièrement sur le déroulement des activités dont ils sont coresponsables.
- La tenue d'un colloque d'équipe hebdomadaire permet aux animateurs de partager les informations concernant le déroulement des activités, ce qui est notamment très utile pour les activités régulières, qu'il est ainsi possible d'adapter au fur et à mesure. Les éléments relevés concernent souvent la posture professionnelle des animateurs et des moniteurs.
- À des périodes et des fréquences variant selon les MQ, les animateurs réalisent des bilans écrits des activités principales.
- Les bilans réalisés par les équipes sont souvent présentés lors des séances de comité pour faire le point sur la reconduction des activités.
- La réunion annuelle organisée pour le suivi des axes de la convention tripartite permet une discussion directe avec la commune et la FASe. L'équipe observe que les documents liés à ces axes doivent être écrits dans un certain langage qui n'est pas le même que celui utilisé habituellement par les animateurs dans leurs productions écrites.
- Le rapport annuel présente des comptes-rendus des activités réalisées, notamment des axes convenus avec la commune.

10.4.4 Relations avec les acteurs extérieurs

Relations MQ – commune

La MQ4, comme tous les centres et MQ situés sur cette commune, entretient des relations moins étroites avec l'administration et l'exécutif communal que les trois autres MQ étudiées. Les centres de cette commune se sont regroupés dans une commission qui traite directement avec l'administration communale pour toutes les thématiques d'intérêt commun. La MQ tient une séance tripartite (MQ/ commune / coordinateur de région FASe) chaque année pour faire le point sur les axes suivis (cf. le point 10.4.3) et en proposer de nouveaux. Pour la commune, cette situation constitue déjà un espace de dialogue qui n'était pas si systématique auparavant : « La mise en œuvre des conventions tripartites est bien plus intéressante que sa négociation. Nous avons enfin un outil pour nous rencontrer une fois par année et discuter des actions, prendre des nouvelles du comité, de l'équipe et échanger des informations. Cela se faisait déjà avant, un peu au coup par coup en recevant les projets. » (responsable du service communal de la jeunesse).

Relations avec les autres acteurs

Les structures liées à l'enfance et à l'enseignement constituent un premier ensemble de partenaires de la MQ : directions d'écoles, éducateurs et conseillers sociaux des établissements scolaires,

associations de parents d'élèves, équipes d'animation parascolaire. La MQ entretient des relations plus étroites avec les écoles primaires des alentours.

Les autres acteurs faisant partie de la FASE constituent un deuxième ensemble dont il convient de distinguer les différentes composantes :

- Les liens entre la MQ et le(s) **coordinateur(s) de région FASE** sont assez peu développés. Comme pour les trois autres MQ, la rotation des coordinateurs a été importante (trois personnes différentes entre 2015 et 2020). En outre, le fait que, dans cette commune, les axes des conventions tripartites soient proposés directement par les centres sans intervention de la commune ni de la FASE ne facilite pas la perception de l'utilité des coordinateurs par les centres.
- Les relations des centres avec les **coordinateurs de la FCLR**, deux fois moins nombreux que leurs homologues de la FASE, sont plus épisodiques. Le coordinateur de la FCLR n'a participé à aucune séance du comité et n'est cité dans aucun des PV de ce dernier, hormis pour la validation du projet institutionnel. Il convient de noter que la participation d'un membre du comité de la MQ au comité de la FCLR permet un contact plus direct.
- La MQ4 rencontre peu les **TSHM** de la commune qui n'interviennent pas fréquemment dans le secteur couvert par la MQ. Il y a toutefois eu quelques frictions lorsque les TSHM ont souhaité réaliser des activités au même moment et dans le même lieu que la MQ.
- Les relations entre **centres voisins** ne sont pas particulièrement développées dans les quatre cas étudiés. Ainsi, les MQ3 et 4 sont situées à moins de deux kilomètres, mais n'entretiennent pas de liens spécifiques. La MQ n'entretient pas non plus de lien particulier avec un autre centre de la même commune situé à 1km. Selon un animateur de la MQ4, la philosophie de cet autre centre serait trop différente pour permettre des échanges constructifs. Par ailleurs, a MQ a collaboré durant plusieurs années avec une autre MQ pour l'utilisation commune d'un espace extérieur.

Un troisième ensemble d'acteurs est constitué par les regroupements et associations d'habitants situés sur les mêmes territoires que les MQ. Les liens qui se déploient sont souvent fonctionnels : la MQ prête ses locaux pour des événements organisés par ces associations, ou ces dernières participent (par exemple avec un stand) à des événements organisés par la MQ. La MQ 4 a eu des liens étroits avec une association de quartier, mais ces derniers se sont relâchés du fait de priorités différentes (association plus orientée sur les questions de sécurité et de propreté). Par ailleurs, ces associations de quartier ne disposent pas du même niveau de ressources que celles des centres et risquent beaucoup plus de s'éteindre faute de participation.

Un quatrième ensemble de collaborations est lié à l'intégration des migrants. La MQ a été sollicitée pour participer à des actions en faveur de requérants d'asile, a organisé un repas réunissant jeunes d'un foyer et jeunes usagers de la MQ, a intégré, en collaboration avec une association, des requérants dans la préparation et le service de repas de midi ouverts à tout le quartier.

La participation à des réseaux d'acteurs constitue une dernière modalité de collaboration (qui peut recouper les thématiques de l'enfance et de l'intégration évoquées plus haut). L'équipe de la MQ4 ne participe pas à des réseaux globaux mais prend part à des rencontres de réseau regroupant tous les acteurs intervenant auprès d'un enfant/adolescent (thérapeutes, protection des mineurs, etc.).

10.4.5 Développement urbain et animation socioculturelle

Depuis plus de dix ans, la MQ a créé une commission mixte comité⁷⁵/équipe qui a pour mission d'accompagner un grand projet de développement urbain dont une première phase se construit à proximité directe de la MQ. Ce groupe a, dès le début du projet, organisé des réunions avec les

⁷⁵ Un membre du comité, travaillant dans le domaine, a permis à la MQ de disposer d'une compréhension plus fine de la complexité du développement des projets urbains.

différents responsables du projet et les habitants. Il a même obtenu d'avoir un représentant dans le jury du concours architectural organisé pour cette première phase. Il s'est principalement attelé à défendre l'existence d'espaces publics suffisants dans lesquels il soit possible d'organiser des animations permettant aux futurs habitants de se rencontrer et de s'approprier ces espaces. Pour cela, il lui a paru important qu'une partie de la future place publique centrale reste vierge, laissant la marge de l'investir de façon saisonnière ou ponctuelle. Il est d'ailleurs prévu que la MQ déménage dans ce futur quartier.

Le suivi de ce projet constitue un travail de longue haleine nécessitant de pouvoir se positionner rapidement au fur et à mesure des différentes étapes des projets urbains. Des rencontres et des séances plus formelles ont lieu tout au long de l'année. Les architectes mandatés pour les futurs locaux ont, au fur et à mesure, mieux compris les enjeux soulevés par la MQ.

La MQ diffuse également des informations concernant le nouveau quartier auprès de ses membres, par exemple à ses assemblées générales, et a même pu exposer la maquette du projet lors d'une de ses fêtes. Il est en effet nécessaire de préparer les habitants actuels aux changements à venir et de comprendre leurs besoins à ce propos.

10.4.6 Projet « Accueil au parc »

Le projet en bref

Ce qui est décrit comme un « projet » dans la présente partie ne constitue pas, à la différence des trois cas précédents, un projet de durée limitée initié entre 2015 et 2019. Il s'agit plutôt de l'évolution d'un ensemble d'activités qui ont lieu au même endroit, dans un parc proche de la MQ, et qui présentent une composante tout public importante. Ces activités peuvent néanmoins être regroupées, car elles se déroulent dans le même lieu, elles visent des objectifs communs : rencontrer des habitants qui ne seraient jamais entrés dans la MQ, susciter et renforcer les liens entre les habitants, faire de la prévention auprès des familles/jeunes et fournir des informations à la population. Même lorsque les activités ciblent particulièrement les enfants (par exemple jeux, bricolage), l'équipe cherche à rentrer en contact avec les parents pour les connaître, les informer et les impliquer dans les activités.

Les activités suivantes sont concernées :

1. une charrette d'animation va à la rencontre des enfants et de leurs parents dans le parc tous les mercredis après-midi en période scolaire, et du mardi au samedi durant une partie des vacances d'été ;
2. un container fait office de buvette et permet le prêt de chaises longues durant l'été ;
3. un des accueils libres de la semaine est délocalisé, de la MQ au parc, en mai, juin et septembre ;
4. des grillades et concerts ont lieu plusieurs fois, en soirée, dès fin mai ;
5. des événements festifs (cinéma, foot, disco) ont également lieu en soirée durant l'été.

Les activités 3 à 5 présentent la particularité d'avoir lieu le même jour de la semaine, ce qui assure une certaine régularité (pour les participants et pour l'équipe).

Le Tableau 8, ci-dessous, synthétise l'analyse du projet de la MQ4 selon les catégories définies précédemment (cf. Tableau 5, page 71). Par souci de concision, il se concentre sur les activités en soirée (points 4 et 5 de la liste ci-dessus). Il est suivi par une analyse en trois points indiquant le déroulement et les évolutions du projet, le succès rencontré par le projet, ainsi que les enseignements à retenir.

Tableau 8 : « Accueil au parc : activités en soirée »

	Équipe/comité	Collaborations	Implication habitants	Ressources
Origine	Discussions communes sur base des bilans annuels des activités	À l'origine, les grillades sont organisées en commun avec des associations d'habitants		
Élaboration / Préparation	Peu de travail organisationnel à part trouver les artistes se produisant durant la soirée	L'association d'habitants a participé à une grillade en 2018.	En 2019, des habitants ont parlé d'organiser eux-mêmes des grillades en plus (pas encore réalisé)	Temps de travail ordinaire Beaucoup de logistique
Déroulement	Les membres du comité participent à certaines soirées	Une association de loisirs pour personnes en situation de handicap a participé à plusieurs discos (incite les adultes à danser).	Déplier les tables, ranger, ramasser et trier les déchets.	Infrastructures (containers grills, sono), 2 animateurs et 1 moniteur durant 3h/grillade
Évaluation	Bilans des binômes, repris en équipe, puis au comité et dans le rapport annuel. Un classeur « parc » regroupe les bilans annuels.			Temps de travail ordinaire

Déroulement et évolutions du projet

- Avant 2014, les grillades ont lieu chaque semaine durant tout l'été. Dès 2014, elles sont limitées à cinq soirs de fin mai à fin juin et des événements, sans grillades, ont lieu certains soirs de juillet et août (entre deux et quatre selon les années). Ce changement visait à réduire la taille des événements pour favoriser les rencontres entre habitants du quartier. Durant les vacances scolaires, trop de personnes extérieures monopolisaient les tables et ne se mélangeaient pas au reste des habitants.
- Un besoin d'heures de travail pour une autre activité (afin de compenser l'arrêt de la collaboration d'un partenaire) a conduit à une diminution du nombre de fêtes (éviter les heures supplémentaires).
- Collaboration difficile avec les TSHM qui souhaitent investir le parc pour leurs propres activités (concurrence).
- Pour favoriser les rencontres et intégrer les personnes plus isolées, une grande table d'hôtes a été créée, regroupant des membres de l'équipe, de l'association et les personnes seules.

Succès rencontré par le projet

- Les grillades amènent presque toujours de la foule mais ne suscitent pas forcément des rencontres. Susciter des échanges entre des habitants se connaissant peu nécessite un travail supplémentaire de la part de l'équipe qui a souvent beaucoup à faire avec la logistique.
- L'activité à l'extérieur de la MQ permet de rencontrer et d'informer des habitants qui ne connaissent pas l'existence de la MQ, en particulier des familles de nouveaux arrivants.
- La présence dans le parc permet également d'entrer en contact et d'informer des familles et des jeunes sur différentes thématiques utiles (organisation et prestations de l'État, prévention...).
- Les parcs sont des endroits dont les différents usagers sont parfois en compétition, voire en tension. La présence soutenue de la maison de quartier dans le parc permet, selon un rapport du

service social de la commune, « de le 'pacifier' et de le désigner comme un lieu de vie et de rassemblement ».

Enseignements

- L'observation de cet ensemble de projets apporte des éléments concernant la particularité de réaliser des activités dans un espace public extérieur qui n'ont pas encore été évoqués.
 - Les activités à l'extérieur sont très dépendantes des conditions météorologiques. Presque chaque année, une activité (voire plus) est annulée.
 - L'espace public impose de négocier en permanence avec les autres usagers collectifs du parc (associations, TSHM, ludothèque) qui souhaitent parfois intervenir au même moment que la MQ.
 - La présence d'un container de stockage sur place favorise l'organisation d'événements de ce type.
- Contrairement aux autres projets, celui-ci ne prévoit pas d'implication des habitants dans l'organisation, surtout depuis la perte de vitalité des associations d'habitants présentes à l'origine. En revanche, les participants apportent une aide spontanée en cours de soirée.
- Tous les animateurs sont impliqués dans l'une ou l'autre des activités du parc, ce qui facilite une conception partagée de l'animation tout public, ainsi qu'une appréhension commune des ressources et besoins des habitants.
- La combinaison d'activités et d'événements dans un espace central du quartier permet une meilleure atteinte de personnes non-usagères de la MQ, car elle offre plusieurs canaux d'accès à ces personnes (par les enfants, par la musique, par la buvette, etc.).
- Des évaluations ou bilans réalisés en continu et formalisés annuellement permettent de proposer des adaptations (dans la limite des heures de travail disponibles).

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>

info@cdc-ge.ch

